Deutscher Bundestag
11. Wahlperiode

Drucksache 11/254

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission über eine neue Perspektive für Europa — die Einheitliche Akte muß ein Erfolg werden — Kom (87) 100 endg.

Bericht der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament über die Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts — Kom (87) 101 endg.

Die Einheitliche Akte muß ein Erfolg werden
Eine neue Perspektive für Europa

(Mitteilung der Kommission)

Inhalt

Gemäß Artikel 2 Satz 2 des Gesetzes vom 27. Juli 1957 zugeleitet mit Schreiben des Chefs des Bundeskanzleramtes vom 3. April 1987 — 121 — 680 70 — E — Eu 11/87.

Die Anhörung des Europäischen Parlaments ist vorgesehen.

Mit der Befassung durch den Rat ist zu rechnen.

Gemäß § 93 Satz 3 GO-BT am 3. April 1984 angefordert, siehe auch Drucksache 11/253 Nr. 2.1.

Einleitung

Die Unterzeichnung und das bevorstehende Inkrafttreten der Europäischen Einheitlichen Akte, der Beitritt Spaniens und Portugals (nach Griechenland 1981) zur Gemeinschaft haben die Struktur der Gemeinschaft und die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten entscheidend geändert. Durch die Einheitliche Akte werden das institutionelle System erheblich verbessert und der Gemeinschaft neue Ziele gesetzt; ganz besonders sind dies die Verwirklichung des Binnenmarktes und die Verstärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts. Diese beiden Ziele zu erreichen bedeutet, auch den Bestrebungen und Hoffnungen der Beitrittsländer entgegenzukommen, die zu Recht erwarten, daß ihre Mitwirkung in der Gemeinschaft zu ihrer Entwicklung und zur Anhebung ihres Lebensstandards beiträgt, sich ihre eigenen Anstrengungen und die Unterstützung durch ihre Partner miteinander verbinden.

Die Gemeinschaft muß, um ihrer neuen Verantwortung gerecht zu werden, zunächst die — besonders seit 1984 — eingeleiteten Reformen zu Ende führen, um ihre bisherige Politik den neuen Verhältnissen anzupassen: Reform der gemeinsamen Agrarpolitik als Antwort auf die neuen Produktions- und Handelsbedingungen; Reform der Strukturfonds, um sie zu Instrumenten der wirtschaftlichen Entwicklung zu machen; Reform der Haushaltsbestimmungen, um eine ebenso straffe Disziplin wie in den Mitgliedstaaten zu erreichen.

Wenn diese Reformen vollzogen sind, braucht die Gemeinschaft die notwendigen Mittel, um die Ziele der Einheitlichen Akte verwirklichen zu können.

Mit den Änderungen des Vertrags von Rom haben die Mitgliedsländer für den Aufbau Europas eine neue Perspektive gegeben. Es geht hier gewissermaßen um einen qualitativen Sprung, dessen vitale Bedeutung in den Vordergrund gestellt werden muß. Er soll unsere Volkswirtschaften in die Lage versetzen, die internationalen Herausforderungen aufzunehmen und zu einem stärkeren und beschäftigungswirksamen Wirtschaftswachstum zurückzufinden.

Aus diesem Grund erachtet es die Kommission als ihre Pflicht, deutlich zu machen, unter welchen Bedingungen diese Herausforderung bestanden werden kann. In diese Richtung zielen die Vorschläge, die sie dem Rat und dem Parlament vorlegt. Diese Vorschläge sind mittelfristig auf das Jahr 1992 hin orientiert, für das die Vollendung des großen Binnenmarktes vorgesehen ist.

I. Die Voraussetzungen für den Erfolg

Bevor die derzeitigen oder künftigen Reformen, die die Durchführung der Einheitlichen Akte ermöglichen, erläutert werden, soll kurz auf die sich uns bietenden Aussichten und auf die Voraussetzungen für den Erfolg eingegangen werden. Ganz selbstverständlich verlangt eine „neue Perspektive für Europa" gleichzeitig Fortschritte in den sechs Politikbereichen, die in der Einheitlichen Akte aufgeführt sind: Die Verwirklichung eines großräumigen Marktes ohne Grenzen, der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt — oder, anders ausgedrückt, mehr Konvergenz, beim Mitteleinsatz ebenso wie bei den Ergebnissen; eine gemeinsame Politik für die wissenschaftliche und technische Entwicklung, die Stärkung des Europäischen Währungssystems; die Schaffung einer sozialen Dimension innerhalb der Gemeinschaft und eine koordinierte Aktion zum Umweltschutz. Es ist unschwer nachzuweisen, daß das eine nicht ohne das andere geht, wenn tatsächlich ein gemeinsamer Wirtschaftsraum verwirklicht werden soll, der allein mit der großen Idee der Europäischen Union zu vereinbaren ist, die in der Präambel zur Einheitlichen Akte feierlich bekräftigt worden ist. Unseren Anstrengungen bliebe der Erfolg versagt, wenn wir nicht zugleich eine in sich geschlossene und entschiedene gemeinsame Außenpolitik hätten.

A. Ein gemeinsamer Wirtschaftsraum

Politisch gesehen ist diese Konzeption nicht neu. Bereits in Artikel 2 EWGV steht, daß die Gemeinschaft „eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft, eine beständige und ausgewogene Wirtschaftsausweitung, eine größere Stabilität (und) eine beschleunigte Hebung der Lebenshaltung" anstrebt.

Wirtschaftlich gesehen erübrigt sich der Nachweis, daß ein großräumiger Markt ohne Grenzen nur dann umfassend vollendet werden und reibungslos funktionieren kann, wenn auf gemeinschaftlicher Ebene die

Instrumente vorhanden sind, mit deren Hilfe Ungleichgewichte vermieden werden können, die die Wettbewerbsfähigkeit und das Wachstum des Ganzen beeinträchtigen würden.

Eins muß jedoch klar sein: Es geht nicht darum, alle wirtschafts- und sozialpolitischen Befugnisse auf die gemeinschaftliche Ebene zu verlagern. Die Erfahrung hat allerdings gelehrt, daß die Freizügigkeit der Personen und der freie Güter-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr ohne eine gemeinsame Disziplin bei den Wechselkursen und ohne ein verstärktes Zusammenwirken der nationalen Politiken nicht erreicht werden können. Die jüngsten Schwierigkeiten des Europäischen Währungssystems haben dies noch einmal deutlich bestätigt.

Das Flugzeug Europa braucht also einen Piloten. Der großräumige Markt ohne Grenzen allein kann die drei großen wirtschaftspolitischen Funktionen jedoch nicht in gebührendem Maße wahrnehmen: das Bemühen um größere Stabilität (Bekämpfung der Inflation und der außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte); die optimale Allokation der Ressourcen, um die Vorteile der Großräumigkeiten auszunutzen und Innovation und Wettbewerbsfähigkeit anzuregen; sowie drittens eine ausgewogene Verteilung des Wohlstands, die jedoch auch von den Leistungen (und vom Einsatz) jedes einzelnen abhängt.

So muß die Gemeinschaft in diesem Jahr zum Beispiel über die letzte Phase der Liberalisierung des Kapitalverkehrs entscheiden. Ihre Verwirklichung setzt eine Stärkung des Europäischen Währungssystems voraus, damit die Kapitalmärkte gut funktionieren und Ungleichgewichte bewältigt werden können. Ebenso muß im Hinblick auf einen fairen und gesunden Wettbewerb für die Harmonisierung der Grundsätze des Bankenrechts und der Vorsichtsmaßregeln gesorgt werden. Schließlich müssen die Währungspolitiken der Einzelstaaten miteinander vereinbar sein, damit für den gemeinsamen Finanzraum ein Höchstmaß an Stabilität gewährleistet ist.

Ein weiteres Beispiel, das sich ebenfalls auf die Lehren der Vergangenheit stützt: Die wirtschaftliche Integration als Folge des großräumigen Marktes wird zu großen wirtschaftlichen Vorteilen führen. Allerdings müssen alle Regionen der Gemeinschaft daran Anteil haben können. Es versteht sich nicht von selbst, daß sich der Fortschritt gleichermaßen auf alle verteilt; dies gilt für den technischen Fortschritt ebenso wie für den Wettbewerb, der zu preiswerteren und hochwertigeren Erzeugnissen führt, und auch für die Finanzinnovationen, die für Investitionen und wirtschaftliche Entwicklung unerläßlich sind. Daher rührt die Notwendigkeit, die Transparenz des großräumigen Marktes zu erhöhen und den Regionen zu helfen, deren Strukturen rückständig sind oder die von schmerzhaften Umstellungen betroffen sind. Die Gemeinschaftspolitik kann diesen Regionen helfen, was diese jedoch keineswegs von der eigenen Verantwortung und den unerläßlichen Anstrengungen entbindet. In diesem Sinne hat die Kommission die sogenannten Strukturpolitiken konzipiert, und zwar in der Absicht, diesen eine wirkliche wirtschaftliche Bedeutung zu verleihen und nicht nur einfach Haushaltsübertragungen vorzunehmen, was zu teuer und zugleich unzureichend wäre.

Um keine Mißverständnisse aufkommen zu lassen, die Gemeinschaftsinstrumente dürfen nicht weiterhin als Elemente eines Finanzausgleichssystems angesehen werden. Sie müssen vielmehr neben und im Einklang mit der Politik der Einzelstaaten und der Regionen eine gewichtige Rolle für die Konvergenz der Volkswirtschaften spielen.

Mehr wirtschaftspolitischer Realismus für die Gemeinschaftsaktionen, verstärktes Zusammenwirken der einzelstaatlichen Politiken, das sind die beiden Voraussetzungen, bei deren Verwirklichung wir uns alle von dem großräumigen Markt ohne Grenzen alle Vorteile erhoffen dürfen. Auf diesem Wege zum Wesentlichen, d. h. indem den dezentralisierten Aktionen der größtmögliche Handlungsspielraum gelassen wird, braucht die „Gemeinschaft mit der neuen Perspektive" eher Impulse und gezielte Aktionen als ein Übermaß an Eingriffen und Verordnungen. Das gebietet die Vernunft, und das erfordert die Funktionsfähigkeit des großräumigen Marktes.

Um die Wirksamkeit der gemeinschaftlichen Maßnahmen und die Dezentralisierung in Einklang zu bringen, werden mehrere Neuerungen vorgeschlagen, z. B.:

— Bei der Verwirklichung des großräumigen Marktes müssen die wichtigsten Aktionen gezielt herangezogen werden, um den unerläßlichen Anstoß zu geben; dazu zählen die Öffnung des Zugangs zu öffentlichen Ausschreibungen und die Liberalisierung des Kapitalverkehrs. Anstatt vergeblich nach der gemeinsamen Norm, der gemeinsamen Regel zu suchen, muß vielmehr der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung von Normen und Regeln akzeptiert werden.

— Bei der Kontrolle der Beihilfen und dem angestrebten Zusammenhalt muß sichergestellt sein, daß die allgemeinen Voraussetzungen für einen fairen Wettbewerb gegeben sind und dabei der Entwicklungsstand einer jeden Region berücksichtigt wird. Außerdem ist bei der Beurteilung der örtlichen Verhältnisse ausreichende Flexibilität notwendig.

— Der Begriff „Vorhaben" muß durch den Begriff „Programm" ersetzt werden. Anstatt Tausende von Dossiers zu verwalten, sollte die Kommission vielmehr — wie schon bei den integrierten Mittelmeerprogrammen — Mehrjahresprogramme unterstützen, die von den rückständigen und den von Umstellungen betroffenen Regionen ausgearbeitet werden.

— Die Sozialpolitik ist auf eine oder zwei Prioritäten zu konzentrieren; das bedeutet die Abkehr von Aktionen, die durch eine Häufung von Zielen und Kriterien aufgesplittert werden. Allerdings müssen diese Prioritäten zu Modellen für die Gemeinschaft werden, zu effizienten Innovationen führen, die von den Begünstigten in demselben Maße wie von der Öffentlichkeit wahrgenommen werden. Welches ist also das zentrale Problem? Welche Frage bedrückt uns am meisten? Die Arbeitslosigkeit.

Die Gemeinschaft muß durch ihre Politik auf zwei großen Gebieten ihre Fähigkeit, einen Beitrag zur Lösung dieses Problems zu leisten, unter Beweis stellen: durch eine Politik zur beruflichen Eingliederung der Jugendlichen und durch einen aktiven Kampf gegen die Langzeitarbeitslosigkeit.

B. Ein stärkeres Wirtschaftswachstum

Die Kommission läßt sich nicht von der Zwangsvorstellung leiten, der großräumige Markt werde notwendigerweise Ungleichgewichte bewirken. Ihre Überlegungen stützen sich jedoch auf die kurze Geschichte der Gemeinschaft, die geprägt ist von Erfolgen, aber auch von Mißerfolgen, von großen Ideen, aber auch von Stillstand, der die Verwirklichung dieser Ideen behindert hat. Vor diesem Hintergrund ist die Kommission zu dem Schluß gekommen, daß Fortschritte bei einem schwachen Wirtschaftswachstum nur sehr schwer erzielt werden. Das ist auch ein Grund dafür, daß sie 1985 eine kooperative Wachstums- und Beschäftigungsstrategie vorgeschlagen hat, bei der jedes Land seinen spezifischen Beitrag dazu leistet, daß die Wirtschaftstätigkeit und Beschäftigung in der ganzen Gemeinschaft schneller wachsen.

Diese Strategie gilt weiterhin, zumal dann, wenn man die verhältnismäßig enttäuschenden Ergebnisse bedenkt, die unsere Volkswirtschaften aufzuweisen haben, obschon sie doch durch den Rückgang der Erdölpreise und anfänglich auch durch den Verfall des Dollarkurses stimmuliert worden waren. Diese Strategie ist um so notwendiger, als das durch sie bewirkte zusätzliche Wirtschaftswachstum jedes Land weitgehend dabei unterstützen kann, die erforderlichen Anpassungen an den großräumigen Markt und an die neuen weltwirtschaftlichen Gegebenheiten vorzunehmen.

Das ist keine Aufgabe, die sich durch rechtliche Regelungen lösen ließe. Es wird allerdings notwendig sein, die Anwendung der Entscheidung des Ministerrats vom 18. Februar 1974 über die Konvergenz zu überprüfen, die den Erwartungen ihrer Verfasser zugegebenermaßen nicht gerecht geworden ist. Sie ist weitgehend Routine und in bloßem Verfahren untergegangen. Vielmehr geht es vor allem um politische Entschlossenheit und wirtschaftspolitische Phantasie. Wollen die Mitgliedstaaten kurzfristiges Denken und überholte Vorstellungen von der eigenen Unabhängigkeit bei den wirtschafts- und finanzpolitischen Entscheidungen aufgeben, ja oder nein? Werden sie bereit sein, die vielfältigen Interdependenzen, die ihrem Handeln zugrunde liegen, zur Kenntnis zu nehmen, und werden sie es verstehen, daraus das Beste zu machen in einer Art Spiel mit positiver Summe?

Dazu kommt, daß durch die Verlangsamung des Welthandels seit zehn Jahren es mehr denn je erforderlich geworden ist, das innere Wachstumspotential der Gemeinschaft zu nutzen. Darum geht es bei der Verwirklichung des großräumigen Binnenmarktes.

C. Ein besseres Funktionieren der Organe

Im Zusammenhang mit der Anwendung der sogenannten Konvergenzentscheidung in der Wirtschaftspolitik ist der Begriff Routine gefallen. Er könnte auf das gemeinschaftliche Leben insgesamt angewandt werden. Europa trifft seine Entscheidungen schlecht und zu spät, bei der Durchführung der Entscheidungen zeichnet es sich nur selten durch hohe Effizienz aus. So kommt es zu lähmender und allzu interventionistischer Bürokratisierung.

Die Einheitliche Akte soll hier Abhilfe schaffen. Aber dazu bedarf es des Willens, sie in konstruktivstem Geist anzuwenden. Ohne diesen Willen wird Europa seine angeborene Krankheit nie überwinden: Eine Reihe guter Vorsätze, die in zu langen und häufig erfolglosen Beratungen stecken bleiben. Um sich aus dieser verhängnisvollen Verstrickung zu lösen, muß der Rat bei seinen Abstimmungen umfassend von der qualifizierten Mehrheit Gebrauch machen, muß die Kommission endlich die ihr derzeit fehlenden operationellen Mittel erhalten und muß das Europäische Parlament im Kooperationsverfahren die volle Mitverantwortung in der Gesetzgebung übernehmen.

Um dem Interesse der Gemeinschaft besser gerecht werden zu können, müßte im Hinblick auf ein besseres Funktionieren des institutionellen Dreiecks Rat/Parlament/Kommission sogar noch weiter gegangen werden. Gemeint ist insbesondere die Haushaltsfrage: eine bessere Kontrolle über Einnahmen und Ausgaben, um die Ziele der Einheitlichen Akte zu verwirklichen, wobei gewährleistet sein muß, daß das Geld des europäischen Steuerzahlers bestmöglich verwendet wird. Im Bereich der Haushaltsdisziplin legt die Kommission Vorschläge vor, die vermeiden sollen, daß der Streit zwischen den Organen wiederauflebt. Mit anderen Worten: Sie möchte derzeit nicht die Schwierigkeiten der „großen Verabredung" bei der Durchführung der Einheitlichen Akte noch vergrößern. Sie ist jedoch davon überzeugt, daß die Bestimmungen des Vertrages eines Tages dahin gehend geändert werden müssen, daß die Kommission nach dem Beispiel des Kooperationsverfahrens umfassend die Initiative ergreifen kann und der Rat sowie das Europäische Parlament an allen Phasen des Haushaltsverfahrens zu gleichen Teilen beteiligt werden.

Der Rat sollte sich jedoch unverzüglich mit seinen eigenen internen Mechanismen beschäftigen, um Abhilfe für das zu schaffen, was man als „Zersplitterung des Entscheidungsprozesses" bezeichnen muß. So gibt es, um beim Beispiel des Haushalts zu bleiben, derzeit keine Schiedsstelle im Rat, und hier liegt einer der Gründe für den Mißerfolg der in Fontainebleau im Juni 1984 beschlossenen Haushaltsdisziplin. Jeder Rat beschließt nämlich seine Orientierungen und Maßnahmen: Der Rat der Landwirtschaftsminister ist in seiner Politik und bei den sich daraus ergebenden Ausgaben relativ autonom, der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister wiederum legt die Obergrenze der Ausgaben fest usw. Am Ende ist es dann der Rat der für Haushaltsfragen zuständigen Minister, der das Ganze in einem oft kleinlichen Hin und Her mit dem Parlament zum Abschluß bringt. Kein politisches Gebilde kann unter solchen Bedingungen ordnungsgemäß funktionieren.

D. Eine stärkere Haushaltsdisziplin

Diese Überlegungen führen uns unmittelbar zu einer nach Ansicht der Kommission weiteren wichtigen Bedingung für eine wirkungsvolle Anwendung der Einheitlichen Akte: eine verstärkte Haushaltsdisziplin.

Wie soll die Öffentlichkeit in einer Zeit, in der die Mitgliedstaaten zu Recht oder zu Unrecht ihre Haushaltsausgaben und das Defizit der öffentlichen Haushalte verringern und einige Mitgliedstaaten die Steuern senken wollen, davon überzeugt werden, daß die Gemeinschaft zusätzliche Mittel benötigt? Unser Europa befindet sich unbestreitbar in voller Entfaltung und braucht daher konkrete Politiken, um die neue Perspektive, die die Einheitliche Akte bietet, Wirklichkeit werden zu lassen. Hierbei ist auf einen gewissen Ausgleich hinzuweisen: den Ausgaben auf Gemeinschaftsebene stehen Einsparungen der einzelstaatlichen Haushalte gegenüber. Mehr noch, jede auf Gemeinschaftsebene gut verwendete ECU kann die Rentabilität einer entsprechenden einzelstaatlichen Ausgabe übersteigen. Dies kann heute bei der Gemeinsamen Agrarpolitik, der Forschung und morgen auch beim Verkehrswesen und den großen Infrastrukturen unschwer nachgewiesen werden.

Auf all das muß hingewiesen werden, da sich hinter der ungerechtfertigten Kritik am Gemeinschaftshaushalt häufig eine merkwürdige Einstellung verbirgt, die manche dazu bewegt, die Finanzen der Gemeinschaft so zu behandeln, als ob ihr Land nicht zum Europa der Zwölf gehöre.

Der Widerspruch käme noch deutlicher zum Ausdruck, wenn nach der Unterzeichnung der Einheitlichen Akte die Mittel für ihre Durchführung verweigert würden.

Mit der Einheitlichen Akte übertragen die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft, d. h. dem Rat, dem Europäischen Parlament und der Kommission, neue Verantwortlichkeiten. Im Gegenzug muß die Gemeinschaft ein guter Sachverwalter ihres Haushalts sein und sicherstellen, daß die bereitgestellten Mittel bestmöglich verwendet werden. Dies muß sich überall in der Qualität der Politik, ihrer wirksamen Durchführung und einer disziplinierten Haltung niederschlagen.

Durch die Vorlage eines neuen Plans zur Haushaltsdisziplin trägt die Kommission den Erfahrungen der Jahre 1985 bis 1987 Rechnung und beabsichtigt, die Fehler des derzeitigen Systems zu berichtigen, nämlich die bereits genannte Zersplitterung des Entscheidungsprozesses, die fehlende Kontrolle über die Mittelbindungen und die Schwierigkeit, die Agrarausgaben in den Griff zu bekommen. (Dabei wird eingeräumt, daß bei den Agrarausgaben außenwirtschaftliche Unsicherheiten eine besondere Rolle spielen, etwa die erheblichen Dollarschwankungen.)

Die neue Haushaltsdisziplin bedeutet für die Gemeinschaft ein Engagement in einer Art Steuervertrag: Die Zusicherung, daß das Mittelaufkommen für die Gemeinschaft bis 1992 die Obergrenze von 1,4 % des Bruttosozialproduktes in Europa nicht überschreiten wird, die Annahme zwingenderer Regeln für die Agrarausgaben, die bestmögliche Zuweisung von Mitteln an andere, für den Erfolg der Einheitlichen Akte unerläßliche Politikbereiche.

E. Eine gemeinsame und entschlossene Außenwirtschaftspolitik

Die Europäische Gemeinschaft ist die erste Handelsmacht der Welt. Als solche wird sie umworben und kritisiert. Umworben wird sie, weil sie ein riesiges Kaufkraftpotential darstellt und damit sie eine noch größere Rolle bei der Stimulierung des multilateralen Warenaustausches spielen kann. Sie wird kritisiert, weil sie sich nicht genügend den Erzeugnissen der Drittländer öffnet und ihr landwirtschaftliches Potential voll genutzt hat.

Zunächst sei ausdrücklich daran erinnert, daß die Gemeinschaft das offenste Gebilde im Welthandel ist. Und wenn sie gar, wie es die Vorstellung der Kommission ist, zugunsten der Entwicklungsländer noch weitergehen soll, muß sie die Angriffe von anderer Seite zurückweisen, denn es ist diese andere Seite, die verschleierten oder offenen Protektionismus treibt.

Natürlich wäre die politische Position der Gemeinschaft stärker, wenn sie die Möglichkeit hätte, rechtzeitig Initiativen zu ergreifen, um das internationale Währungsdurcheinander zu beheben und der schlechten Allokation der Finanzmittel und dem sehr unzureichenden Wachstum des Welthandels entgegenzuwirken. Verzweiflung ist jedoch nicht am Platze. Die vor der Uruguay-Runde bezogenen Positionen, die beispielhaften Maßnahmen im Rahmen von Lomé III, die Nahrungsmittelhilfe und die Vorschläge zur Anpassung der Aufgaben des IWF und der Weltbank sind Marksteine des verantwortungsbewußten Handelns unseres Europas. Das allerdings genügt nicht.

Wie soll man unseren Landwirten erklären, daß sie sich an eine Situation anpassen müssen, die weltweit durch strukturelle Angebotsüberschüsse gekennzeichnet ist, wenn die anderen Agrarmächte nicht das gleiche versuchen?

Wie soll man verkünden, daß für unsere Wettbewerbsfähigkeit und unsere Beschäftigung der technologische Fortschritt nötig ist, wenn wir nicht fähig sind, auf Bedrohungen von außen zu reagieren?

Wie soll man bessere Beziehungen zwischen Nord und Süd verfechten, wenn wir zögern, den ärmsten Ländern Handelszugeständnisse für einige Dutzend Millionen ECU zu machen?

Man muß sich bewußt werden, daß es keinen nennenswerten Fortschritt im Aufbau Europas geben wird, wenn sich Europa gegenüber der Außenwelt nicht standfest, mutig und großzügig zeigt. Diese Dimension wird allzu häufig undeutlich wahrgenommen oder übersehen. Seien wir sicher: Europa wird auch hervortreten in seiner Fähigkeit, nein zu den jetzigen und künftigen Pressionen und ja zu den Ärmsten zu sagen.

II. Die durchzuführenden Reformen

II.A. Eine der veränderten Weltlage angepaßte gemeinsame Agrarpolitik

Die sehr weitgehend in die Gesamtwirtschaft integrierte Landwirtschaft ist für Europa ein in wirtschaftlicher und strategischer Hinsicht grundlegender Sektor, besonders wenn man berücksichtigt, für wie viele Wirtschaftszweige sie den Absatzmarkt bildet oder die Rohstoffe liefert. Es ist daher für die Gemeinschaft von lebenswichtiger Bedeutung, daß sich die Entwicklung der Landwirtschaft auf wirtschaftlich gesunden Grundlagen vollzieht, damit all denjenigen, die mittelbar oder unmittelbar von diesem Sektor abhängen, wirkliche Zukunftsaussichten gesichert werden, und daß bei der Gestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) den sich wandelnden Gegebenheiten Rechnung getragen wird.

Die Überlegungen, die Anfang der sechziger Jahre zur Ausarbeitung der GAP veranlaßt hatten, behalten ihre Gültigkeit. Das gleiche gilt für die Grundsätze der GAP: Gemeinschaftspräferenz, Einheit des Marktes und finanzielle Solidarität.

Das allgemeine Wirtschaftsumfeld und die Lage der Agrarmärkte haben sich dagegen radikal verändert: Verringerung des Wachstums, Zunahme der Arbeitslosigkeit, weltweiter Anstieg der Überschüsse aufgrund außergewöhnlicher Produktivitätssteigerungen, aber auch aufgrund von Impulsen durch die Biotechnologie, Sättigung der Weltmärkte, Wechselkursschwankungen und Haushaltsschwierigkeiten.

Die Kommission hat daher wiederholt und mit großem Nachdruck auf die Notwendigkeit hingewiesen, auf eine schrittweise Anpassung des Agrarsektors hinzuwirken, um insbesondere die Produktionsüberschüsse zu beseitigen und so dem ständigen Anwachsen der dadurch verursachten Haushaltslasten Einhalt zu gebieten. Dies ist um so notwendiger, als es sich bei den derzeitigen strukturbedingten Ungleichgewichten zwischen Angebot und Nachfrage als schwierig erweist, die gesteckten Ziele der Stabilisierung der Marktpreise und der Stützung der Einkommen der Landwirte zu erreichen, obwohl die dafür aufgewandten Beträge ständig und rasch ansteigen.

Ein solcher Anpassungsprozeß ist auch in anderen wichtigen Wirtschaftszweigen der Gemeinschaft geboten. Er ist unerläßlich, wenn Europa langfristig gesehen seine Wettbewerbsfähigkeit und seinen Lebensstandard wahren will. Gleichwohl muß im Falle des Agrarsektors den Besonderheiten dieses Sektors, vor allem der familienbetrieblichen Struktur eines Großteils der landwirtschaftlichen Betriebe und ihrer Rolle für die Raumordnung, Rechnung getragen werden. Daher wird die Kommission darauf achten, daß gleichzeitig die Entwicklung des ländlichen Raumes gefördert wird.

Die Landwirtschaft ist also dazu angehalten, eine gemeinsame Anstrengung zu unterstützen, deren Erfolg für die Zukunft aller europäischen Länder von vitaler Bedeutung ist und deren Auswirkungen im Falle eines Scheiterns wie im Falle eines Erfolges von den europäischen Bürgern getragen werden müssen.

Die Kommission hat in ihren früheren Mitteilungen und insbesondere in der Mitteilung im Anschluß an die Konsultationen im Rahmen des „Grünbuches" die Orientierungen, die sie setzen will, um zu einem besseren Gleichgewicht der Agrarmärkte zurückzufinden, sehr deutlich dargelegt. Die geplante Aktion umfaßt

- eine restriktive Preispolitik;
- eine flexiblere Anwendung der Garantieregelung und der Interventionsmechanismen;
- eine Verstärkung der Erzeugermitverantwortung, auch mit Hilfe der Quotenregelung.

Wenn es der Gemeinschaft nicht gelingt, den Marktpreisen bei der Lenkung von Angebot und Nachfrage wieder eine gewichtigere Rolle einzuräumen, wird die GAP immer tiefer in ein Labyrinth von administrativen und regulatorischen Maßnahmen zur Steuerung der Produktionsmengen geraten, was einen zunehmenden Widerstand der Verbraucher provozieren und die Entwicklung von Substitutionserzeugnissen fördern wird; überdies wird sie sich die Möglichkeiten zur Ausweitung ihrer Absatzmärkte für industrielle Rohstoffe und Nahrungsmittel durch den Export verbauen.

Im übrigen muß die Gemeinschaft weiter darauf hinwirken, die Interventionsmechanismen wieder zu ihrer ursprünglichen Rolle eines Instruments des Ausgleichs von Schwankungen zurückzuführen. Die Intervention darf also nicht mehr eine künstliche Ergänzung des Marktes sein, die automatisch und permanent wirksam ist und damit den Einfluß der Marktkräfte zunichte macht und jeden Versuch einer Anpassung des Angebots an die Nachfrage verhindert.

Diese Orientierungen haben seit 1985 in zahlreichen dem Rat und dem Europäischen Parlament unterbreiteten Vorschlägen konkreten Ausdruck gefunden. Die bereits ergangenen Beschlüsse, insbesondere die Beschlüsse vom April und Dezember 1986 über Milch und Rindfleisch, weisen in die richtige Richtung und haben den gewünschten Anpassungsprozeß in Gang gesetzt. Dank des im vergangenen Jahr angelaufenen Absatzprogramms, das jetzt aufgrund der finanziellen Beschlüsse des Rates vom 9. und 10. Februar 1987 beschleunigt werden kann, wird es gelingen, die Bestände auf ein annehmbares Niveau zurückzuschrauben.

Entsprechend beabsichtigt die Kommission, in ihren Vorschlägen für die kommenden Wirtschaftsjahre durch ein Einfrieren oder eine Senkung der Preise unter Berücksichtigung der besonderen Lage jedes einzelnen Agrarerzeugnisses den Erzeugern eindeutige Signale zu setzen.

Sie beabsichtigt ferner, die Anpassung der Interventionsmechanismen für alle besonders problematischen Erzeugnisse fortzusetzen und insbesondere die Interventionskäufe auf bestimmte Perioden des Wirtschaftsjahrs zu beschränken oder, wie unlängst für

den Milchsektor vorgeschlagen wurde, die Modalitäten dieser Ankäufe zu ändern, wenn die gelieferten Mengen eine bestimmte Höhe überschreiten. Außerdem will sie verstärkt Maßnahmen treffen, um die Produktion auf die tatsächlich am Markt gefragten Qualitäten zu lenken. Ganz allgemein geht es darum, die Landwirte schrittweise dahin zu bringen, daß sie bei der Wahl ihrer Erzeugungen und bei der Suche nach nichtsubventionierten Absatzmärkten verantwortlicher vorgehen.

Besondere Aufmerksamkeit soll in diesem Jahr dem Sektor Fette gewidmet werden, dessen Perspektiven für ein Marktgleichgewicht durch die Erweiterung der Gemeinschaft um Spanien und Portugal tiefgehend verändert worden sind. Dieser Sektor wird auch durch die regellose Entwicklung des Weltmarktes in Mitleidenschaft gezogen, die zumindest teilweise durch monetäre Phänomene bedingt ist, die gar nichts mit der Landwirtschaft zu tun haben. Die Vorschläge der Kommission zielen in diesem Bereich auf eine Stabilisierung der Verbraucherpreise unter Bezugnahme auf die in den Vorjahren festgestellten Grundtendenzen auf den Weltmärkten ab. Auf diese Weise sollen die wachsenden Haushaltslasten des Sektors ausgewogen zwischen Erzeugern, Verbrauchern und Steuerzahlern verteilt werden.

Die Kommission will auch allen Agrarregionen der Gemeinschaft Möglichkeiten für eine Umallokation von Ressourcen hin zu defizitären Produktionen bieten und damit zu einer harmonischeren Entwicklung dieser Regionen beitragen.

Im Sinne einer Rationalisierung und eines kohärenteren Einsatzes der verschiedenen Mechanismen der GAP wird die Kommission ferner Vorschläge zur Änderung des agro-monetären Systems unterbreiten, um einerseits die agrarspezifische Regelung schrittweise an das allgemeine Währungssystem heranzuführen und andererseits zu verhindern, daß die Abschaffung der Währungsausgleichsbeträge inflationsanheizend wirkt und durch eine künstliche Anhebung der in einzelstaatlichen Währungen ausgedrückten Preise den angestrebten Restriktionseffekt der auf Gemeinschaftsebene erlassenen Maßnahmen abschwächt oder gar zunichte macht.

Die Kommission ist sich bei der Ausarbeitung ihrer Vorschläge jedoch darüber im klaren, daß die erforderlichen Anpassungen der GAP einer landwirtschaftlichen Realität Rechnung tragen müssen, die in einer Zwölfergemeinschaft zwangsläufig äußerst unterschiedlich ist. Es gibt in der Tat große Unterschiede in den natürlichen und strukturellen Produktionsbedingungen wie auch in der Bedeutung der Landwirtschaft für das soziale und wirtschaftliche Gleichgewicht oder die Umwelt. Die getroffenen Maßnahmen wirken sich für wirtschaftlich und strukturell schwächere Betriebe sehr viel einschneidender aus. Je nach den regionalen Eigenarten können ihre Folgen für die Gemeinwesen mehr oder weniger gravierend sein.

Daher muß die Kommission dieser Sachlage bei ihren Maßnahmen Rechnung tragen, aber sie muß gleichzeitig jedes Abgleiten in einzelstaatliche oder gemeinschaftliche Initiativen verhindern, die in einem gemeinsamen Markt zu ungerechtfertigten Wettbewerbsverzerrungen führen können.

In dieser Hinsicht ist es erwähnenswert, daß die Vorschläge der Kommission und die Beschlüsse des Rates in den vergangenen Jahren durch eine Differenzierung der Maßnahmen zur Berücksichtigung der besonderen Lage bestimmter Landwirte oder bestimmter Gebiete gekennzeichnet waren. Beispielsweise ist die Abgabe für Milcherzeugnisse moduliert worden. Für die Kleinerzeuger von Getreide wurden Beihilfen eingeführt, und die Besonderheiten einzelner Regionen oder einzelner Länder wurden als Kriterium für die Handhabung von Produktionsquoten zugrunde gelegt. Die Kommission will bei ihren Vorschlägen für die kommenden Wirtschaftsjahre an diesen Grundsätzen festhalten, die der familienbetrieblichen Landwirtschaft eine Zukunft sichern.

Gleichwohl wäre es illusorisch zu glauben, daß auf diesem Weg alle diesbezüglichen Probleme gelöst werden können. Insbesondere bei der Modulierung dürfen gewisse Grenzen nicht überschritten werden, die durch eine Politik vorgegeben sind, die auf eine bessere Allokation der Ressourcen aufgrund der komparativen Vorteile der einzelnen Länder und Regionen abzielen muß.

Im Hinblick auf eine Aktion, bei der sich die Zwänge des Marktes und die Notwendigkeit der Solidarität besser das Gleichgewicht halten, sieht es die Kommission daher als unerläßlich an, auf Gemeinschaftsebene ein ergänzendes Instrument zur Einkommensstützung zu schaffen. Gleichzeitig müßten die auf nationaler Ebene getroffenen Maßnahmen in einen gemeinsamen Rahmen eingebunden werden. Soweit solche Maßnahmen wirtschaftlich schwächere Betriebe betreffen, deren Anteil an der Gemeinschaftsproduktion begrenzt ist, könnte diese Doppelaktion die sozial unannehmbaren Folgen der Gemeinschaftspolitik abschwächen. Ihr Beitrag könnte für eine fristgerechte Durchführung der geplanten Politik entscheidend sein.

Zu diesem Zweck müßte die einzelstaatliche Beihilfenpolitik im Agrarbereich durch eine strikte Rahmenregelung für die Einkommensbeihilfen ergänzt werden, die auf Gemeinschaftsebene klare Grenzen festlegt. Dabei muß darauf geachtet werden, daß die gewährten Beihilfen nicht den Wettbewerb verzerren oder die auf Gemeinschaftsebene unternommenen Anstrengungen zur Herbeiführung des gewünschten Gleichgewichts zwischen Angebot und Nachfrage zunichte machen. Außerdem muß der Finanzkraft der einzelnen Mitgliedstaaten Rechnung getragen werden, um eine Verstärkung der bestehenden Disparitäten zu vermeiden.

Darüber hinaus sollen Regionalmaßnahmen — die in den gemeinschaftlichen Unterstützungsprogrammen zusammengefaßt sind[1]) — die bestehenden Instrumente, wie die Ausgleichsentschädigung für die Berggebiete und die benachteiligten Gebiete, ergänzen.

[1]) Siehe im folgenden Kapitel die Ausführungen zu den sogenannten Strukturpolitiken.

Die Kombination der geplanten Maßnahmen ermöglicht eine Gemeinschaftsaktion, die ausgewogener ist und besser zwischen Marktstützung und Einkommensstützung unterscheidet. Diese bessere Unterscheidung wird für die verschiedenen Kategorien von Landwirten zu gerechteren Auswirkungen führen. Insofern ist sie ein beträchtlicher Beitrag zum sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalt der Gemeinschaft. Außerdem entspricht sie der Notwendigkeit, in den Anpassungsprozeß des Agrarsektors verstärkt die Zwänge einzubeziehen, die im Bereich der Raumordnung, des Umweltschutzes oder der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung der Randgebiete bestehen. Ferner impliziert sie eine bessere Koordinierung der auf Gemeinschaftsebene festgelegten Politiken sowie eine bessere Abstimmung zwischen diesen und den auf einzelstaatlicher Ebene getroffenen Maßnahmen.

Die Wirtschaft der Gemeinschaft ist sehr stark in die internationalen Beziehungen integriert. Dies gilt für alle Wirtschaftszweige, und die Landwirtschaft macht dabei keine Ausnahme. Die Gemeinschaft ist weltweit der wichtigste Importeur von Agrarprodukten und der zweitwichtigste Exporteur. Außerdem steht die Gemeinschaft mit ihren Problemen eines wachsenden Ungleichgewichts zwischen Angebot und Nachfrage und der Anhäufung von schwer absetzbaren Beständen nicht alleine da. Nur eine mit unseren Partnern abgestimmte Aktion wird es der Gemeinschaft ermöglichen, dem Problem beizukommen, das durch die ungeregelten Schwankungen der Notierungen auf den Weltmärkten verursacht wird, die durch von der Landwirtschaft völlig unabhängige Währungsphänomene zusätzlich verschärft werden und die man daher nicht allein durch Maßnahmen agrarpolitischer Art in den Griff bekommen kann.

In diesem Zusammenhang muß die Gemeinschaft sich nachdrücklich das Recht sichern, eine Agrarpolitik zu betreiben und weiterzuentwickeln, die den Erfordernissen von wirtschaftlicher Effizienz, Solidarität und Raumordnung gerecht wird. Sie darf auch ein konsequenteres Verhalten ihrer Handelspartner fordern. Allerdings ist es ebenso wesentlich, protektionistischen Versuchungen zu widerstehen. Die Wachstumsrate der Gemeinschaftswirtschaft hängt sehr weitgehend von der Entwicklung der Weltmärkte ab. Eine Haltung, die dieser Realität nicht Rechnung trägt, wäre, selbst in rein sektoraler Sicht, wenig einträglich. Sie würde sich zwangsläufig gegen die Landwirtschaft kehren, deren Zukunft nicht nur von der europäischen Politik, sondern auch von der weltweiten Entwicklung abhängt.

II.B. Gemeinschaftspolitiken von wirtschaftlicher Bedeutung

Die Strukturpolitiken der Gemeinschaft sind kein Alibi für Finanzausgleichsmechanismen. In Verbindung mit einer nationalen oder regionalen Politik sind sie vielmehr Ausdruck der europäischen Solidarität, um die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern, die Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten zu verstärken und die Zukunft vorzubereiten. Dies ist bereits Gegenstand der Politik im Bereich der wissenschaftlich und technologischen Entwicklung, liefert darüber hinaus auch die Rechtfertigung für die Reform der strukturpolitischen Instrumente und bildet die Grundidee, von der man sich in der neuen Verkehrs- und Umweltpolitik leiten läßt.

Eine gemeinsame Politik im Bereich der wissenschaftlichen und technologischen Entwicklung

Durch Vollendung des großräumigen Binnenmarktes beseitigt Europa nicht nur innergemeinschaftliche Grenzen, sondern wird auch der Welt gegenüber offener. „Die wissenschaftlichen und technischen Grundlagen der europäischen Industrie zu stärken und die Entwicklung ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit zu fördern" — dieses in der Einheitlichen Akte niedergelegte Ziel wird damit zu einem erstrangigen Erfordernis für die Gemeinschaft.

Die in einem Rahmenprogramm für Forschung und technologische Zusammenarbeit zusammengefaßten Gemeinschaftspolitiken konzentrieren sich auf das Wesentliche, d. h. auf die Aktionen, die mit Sicherheit einen Dimensionseffekt bewirken. Mit diesen Politiken will man die Zusammenarbeit zwischen den Unternehmen und Forschungsinstituten verschiedener Länder anregen, die Zusammenlegung von Ressourcen und die Definition gemeinsamer Normen auf der Stufe der Forschung im Vorfeld des Wettbewerbs organisieren und die geografische Mobilität von Akademikern und anderen Wissenschaftlern fördern.

Maßnahmen mit Hilfe der Strukturfonds

Mit ihren Strukturpolitiken wird die Gemeinschaft künftig eine begrenzte Anzahl einfacher und klarer Ziele verfolgen. Diese Ziele ergeben sich aus der Einheitlichen Akte und aus den Notwendigkeiten, die den europäischen Bürgern am dringendsten erscheinen. Sie veranschaulichen den politischen Willen der Gemeinschaft, ihren wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu verstärken. Die Gemeinschaft setzt sich folgende Ziele:

- Wachstum und Anpassung der strukturell rückständigen Regionalwirtschaften zu erreichen, damit diese voll in den gemeinschaftlichen Wirtschaftsraum eingegliedert werden können (Ziel Nummer 1);
- die Umstellung der im Niedergang befindlichen, mitunter unerwartet in eine Notsituation geratenen Industrieregionen dadurch zu ermöglichen, daß diesen Regionen bei der Neuorientierung ihrer wirtschaftlichen Aktivität geholfen wird (Ziel Nummer 2);
- die Langzeitarbeitslosigkeit zu bekämpfen, von der gegenwärtig alle Altersgruppen der Erwerbsbevölkerung in Europa betroffen sind (Ziel Nummer 3);
- die berufliche Eingliederung der Jugendlichen zu erleichtern (Ziel Nummer 4);
- die Anpassung der landwirtschaftlichen Produktionsstrukturen zu beschleunigen und im Zuge der

Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik eine Entwicklung des ländlichen Raums zu fördern, die dem europäischen Gesellschaftsmodell entspricht (Ziel Nummer 5).

Durch bevorzugte Ausrichtung auf diese fünf Ziele werden die strukturpolitischen Beihilfen oder Darlehen die auf Gemeinschaftsebene erforderliche Effizienzschwelle erreichen; sie können die für den Zusammenhalt notwendigen makro-ökonomischen Wachstumspolitiken abstützen. Deren Effizienz wird dadurch verstärkt, daß eine optimale Allokation der Ressourcen erleichtert wird, daß übermäßige Unterschiede im Wachstumstempo der einzelnen Regionen vermieden werden und daß eine ausgewogene Verteilung der Ersparnis auf Gemeinschaftsebene begünstigt wird. Unter all diesen Aspekten bilden die Strukturpolitiken der Gemeinschaft ein Element einer ehrgeizigen makro-ökonomischen Wachstumsstrategie mit Horizont 1992.

Die Kommission schlägt vor, den Betrag an Haushaltsmitteln, der über die Strukturfonds zur Erreichung dieser fünf Ziele aufgewandt wird, bis 1992 real zu verdoppeln. Die eingesetzten Mittel müssen nämlich den ehrgeizigen Vorstellungen entsprechen, insbesondere dem wesentlichen Ziel, den Entwicklungsrückstand der am stärksten benachteiligten Regionen aufzuholen.

Ein vorrangiges Ziel: Aufholen des Entwicklungsrückstands bestimmter Regionen

Unter den oben genannten Zielen spielt das erste, den Regionen mit schweren strukturellen Mängeln beim Aufholen ihres Rückstands zu helfen, eine zentrale Rolle für den Zusammenhalt, da die Gemeinschaft heute heterogener und damit anfälliger ist als früher. Eine Vorstellung von dieser Veränderung vermitteln zwei Zahlen: Vor dem Beitritt Spaniens und Portugals hatte einer von acht Europäern ein Jahreseinkommen, daß um 30% unter dem Gemeinschaftsdurchschnitt lag; heute befindet sich einer von fünf Europäern in dieser Situation.

Aus diesem Grunde ist im Zuge der Reform der Strukturfonds vorgesehen, die Haushaltsmittel der Gemeinschaft stark auf die am meisten benachteiligten Regionen zu konzentrieren; dies gilt für das gesamte Staatsgebiet Portugals, Irlands und Griechenlands, für einige Regionen Spaniens und Süditaliens, für Nordirland und für die französischen Übersee-Départements.

Die strukturpolitischen Instrumente der Gemeinschaft sind nach zwei Leitlinien umzugestalten.

Erstens wird der Programm-Ansatz zum vorherrschenden Verfahren werden. Die Gemeinschaft muß die Bemühungen und Initiativen der Mitgliedstaaten auf der am besten geeigneten Ebene unterstützen. Im Gegensatz zur Finanzierung von Vorhaben werden Maßnahmen im Rahmen von Programmen die Möglichkeit geben:

— die spezifischen Interventionen mit Hilfe der verschiedenen Subventions- und Darlehensinstrumente, die jeweils eine besondere Kompetenz und Erfahrung im Bereich der Raumordnung, der Beschäftigungspolitik und der Agrartechniken einbringen, wirksam miteinander zu verbinden und

— gleichzeitig die Aktion der Gemeinschaft dadurch zu dezentralisieren, daß den lokalen oder regionalen Initiativen, die den größten Effekt auf die Investitionen und die Beschäftigung haben, maximaler Raum gegeben wird. Die Programme werden zu Verträgen zwischen der Gemeinschaft, den Mitgliedstaaten und den Regionen führen. Aus diesen Programmen, die auf gemeinsamer Vorbereitung, Begleitung und Beurteilung der Aktionen basieren, wird eine echte Partnerschaft erwachsen.

Die gleichen Grundsätze werden für die Umstellungsregionen gelten, die auf diese Weise — mit technischer Hilfe und solidarischer finanzieller Unterstützung durch die Gemeinschaft — eine Zukunft aufbauen können. Dies verlangt eine neue Konzeption des Strukturfonds.

Dementsprechend wird es zwei Arten von Förderungswürdigkeit geben; die Kriterien für die Unterstützung mit Hilfe der strukturpolitischen Instrumente werden einerseits, und zwar im Zusammenhang mit den beiden erstgenannten Zielen, geographischen Charakter haben, während andererseits die Unterstützung im Zusammenhang mit den drei letztgenannten Zielen, das heißt, mit der Beschäftigungspolitik und der Entwicklung des ländlichen Raums, horizontalen Charakter hat und allen Mitgliedstaaten offensteht.

So kann die von der Gemeinschaft gewährte Unterstützung auf eine jeweils unterschiedliche Zweckbestimmung zugeschnitten werden, wobei in einigen Fällen die regionale oder lokale Ebene den natürlichen Rahmen bildet, während in anderen Fällen eine horizontale Dimension auf Gemeinschaftsebene vorliegt.

Aus diesen Leitlinien ergeben sich die neuen Bestimmungen für das Funktionieren der einzelnen strukturpolitischen Instrumente.

Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)

Der EFRE wird zum Hauptinstrument für die Erreichung der beiden erstgenannten Ziele. In Verbindung mit den anderen strukturpolitischen Instrumenten müssen seine Einsatzmöglichkeiten beträchtlich erweitert werden. Die Reform des EFRE führt die bereits 1984 eingeleitete Entwicklung weiter und stützt sich auf die — vor allem mit den integrierten Mittelmeerprogrammen — gewonnenen Erfahrungen.

Um dem Ziel, bestimmten Regionen beim Aufholen ihres strukturellen Rückstands zu helfen, gerecht zu werden, wird man die Ressourcen des EFRE verstärkt auf diese Regionen konzentrieren. Für sie können bis zu 80% der Gesamtmittel reserviert werden.

Im Zusammenhang mit dem zweiten Ziel wird der EFRE in den in eine Notsituation geratenen Regionen,

die vom Niedergang eines vorherrschenden Wirtschaftssektors besonders stark betroffen sind, eine „europäische Präsenz" demonstrieren.

Eingesetzt wird der EFRE im Rahmen von Gemeinschaftsprogrammen zur Unterstützung der Entwicklung oder der Umstellung. Es handelt sich dabei um Mehrjahresprogramme, denen Vorschläge zugrunde liegen, die zunächst von den nationalen oder regionalen Behörden auf der relevanten geographischen Ebene formuliert worden sind. Auf diese Weise wird die Methode der aus der Reform des EFRE vom Dezember 1984 hervorgegangenen „Regionalentwicklungsprogramme" weitergeführt und vertieft.

Ein Teil der Ressourcen des Fonds wird auch weiterhin auf Veranlassung der Kommission bereitgestellt. Gefördert werden damit insbesondere die technische Unterstützung, die Zusammenarbeit zwischen den Regionen und eine die nationalen Grenzen übergreifende europäische Raumordnung. Außerdem ermöglicht dies eine harmonische Verteilung der Mittel, wobei den Empfängern die notwendigen Garantien für eine gerechte Verteilung geboten und die unerläßlichen Anreize für Qualität und eigene Anstrengungen gegeben werden.

Die Prozentsätze der Beteiligung des EFRE an den Investitionsausgaben in den ärmsten Regionen werden unter Einhaltung der allgemeinen Wettbewerbsregeln und ohne Beeinträchtigung der natürlichen Komplementarität zwischen Darlehensmitteln und Subventionen angehoben.

Was die Kontrolle der Beihilfen und das Ziel „Zusammenhalt" betrifft, so wird die Kommission darauf achten, daß die Voraussetzungen für einen loyalen Wettbewerb gegeben sind. Sie wird dabei den Entwicklungsstand der Regionen berücksichtigen und so flexibel vorgehen, daß den jeweiligen lokalen Gegebenheiten Rechnung getragen wird.

Der Europäische Sozialfonds (ESF)

Ein erster Teil von Maßnahmen des Europäischen Sozialfonds wird nach regionalen Förderkriterien getroffen und dient damit im Rahmen integrierter Programme der Verwirklichung der Ziele Nummern 1 und 2.

Der zweite Teil von Maßnahmen hat horizontalen Charakter und dient vor allem zwei großen Zielen, nämlich der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit (Ziel Nummer 3) und der beruflichen Eingliederung der Jugendlichen (Ziel Nummer 4).

Die Intervention der Gemeinschaft in diesen beiden Bereichen wird auf der Stufe der Konzeption der Beschäftigungspolitiken der Mitgliedstaaten, und zwar im Rahmen von Programmen, erfolgen. Bei der Zuteilung der Mittel wird vor allem berücksichtigt werden, wie schwer die Probleme der Arbeitslosigkeit und der beruflichen Eingliederung der Jugendlichen sind. Bei der jährlichen Festlegung der Leitlinien des Sozialfonds werden ausdrücklich Qualitätskriterien aufgestellt. Innovationen werden gefördert und im Erfolgsfalle in der gesamten Gemeinschaft verbreitet.

EAGFL-Ausrichtung

Die geltenden Verordnungen werden so geändert, daß sie den beiden Grundlinien des Ziels Nummer 5 entsprechen: Unterstützung der Entwicklung des ländlichen Raums und Förderung der Anpassung und Diversifizierung der landwirtschaftlichen Produktion in allen von der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik besonders stark betroffenen Regionen.

Die Verwaltungsregeln des EAGFL-Ausrichtung werden dahin gehend geändert, daß sie seinen Einsatz im Rahmen von Programmen, an denen die anderen Strukturfonds beteiligt sind, erleichtern.

Der EAGFL-Ausrichtung wird auch unmittelbar zur Erreichung des Ziels „Aufholen des strukturellen Rückstands einiger Regionen" beitragen. Hierzu gehört insbesondere, daß die Beihilfen für Investitionen zur Verarbeitung und Vermarktung stärker auf diese Regionen ausgerichtet und die Maßnahmen zugunsten von Infrastrukturinvestitionen (mit Ausnahme von Infrastrukturen für die Bewässerung) auf den EFRE verlagert werden.

An die Stelle eines Fünfjahres-Rahmens tritt ein Dreijahresplan mit Richtwerten, die dem mehrjährigen Rahmen für die Agrarpolitik entsprechen.

Genau beschrieben werden die Modalitäten der Reform der drei Strukturfonds in einem Gesamtvorschlag, den die Kommission dem Rat gemäß Artikel 130D zuleiten wird.

Vorgeschlagen wird darin ferner, wie der notwendige Übergang von der gegenwärtigen Situation zu der mit der Reform für 1992 geplanten Organisation, insbesondere die Beteiligung der Fonds an der Durchführung der integrierten Mittelmeerprogramme, erfolgen soll.

Ebenso wie die Strukturfonds eine spezifische Leistung im Dienste der Gemeinschaft erbringen, können auch die Darlehensinstrumente einen wirksamen Beitrag zur Realisierung der strukturpolitischen Prioritäten leisten.

In erster Linie gilt dies für die Europäische Investitionsbank, auf die etwa 75 % der Darlehenstransaktionen der Gemeinschaft entfallen. Die EIB konzentriert sich auf die Finanzierung von Infrastrukturen oder produktiven Investitionen (im Verkehrs-, Fernmelde- und Energiebereich, aber auch zur Förderung der neuen Technologien und der kleinen und mittleren Unternehmen) und vergibt bereits mehr als 50 % ihrer Darlehen mit regionaler Zielsetzung an rückständige Regionen.

Entsprechend den für sie geltenden Vertragsbestimmungen wird die Europäische Investitionsbank auch weiterhin eine entscheidende Rolle bei der Entwicklung dieser Regionen dadurch spielen, daß sie eine finanzielle Unterstützung von außergewöhnlicher Qualität gewährt, die eine Art Initialzündung für private Finanzierungen auslöst.

Die EGKS-Darlehen und die Darlehen aus dem vom Rat im November 1986 erneuerten NGI werden in einigen im Niedergang befindlichen Industrieregio-

nen oder bei der Finanzierung innovativer Investitionen von KMU auch in Zukunft ebenfalls eine aktive Rolle spielen.

Das NGI hat übrigens insofern innovativ gewirkt, als mit seiner Hilfe die Ziele der Darlehenspolitik auf den wirtschaftlichen Bedarf zugeschnitten werden konnten. Die Kommission muß auch weiterhin die Möglichkeit haben, neue Initiativen in dieser Richtung zu ergreifen.

Die Kommission wird dem Rat zu gegebener Zeit Vorschläge mit dem Ziel unterbreiten, ein Finanzierungsinstrument einzuführen, das voll und ganz auf den Investitionsbedarf in den rückständigen oder in industriellem Niedergang befindlichen Regionen zugeschnitten ist.

*
* *

Die Errichtung eines echten gemeinsamen europäischen Wirtschaftsraums verlangt bedeutende Fortschritte in der Verkehrs- und Infrastrukturpolitik wie auch in der Umweltpolitik.

Verkehrs- und Infrastrukturpolitik

Ein völlig freier Warenverkehr und völlige Freizügigkeit können ihre uneingeschränkte wirtschaftliche Bedeutung nur dann gewinnen, wenn in der Verkehrspolitik wesentliche Fortschritte in Richtung auf ein echtes Wettbewerbssystem erzielt werden, das eine merkliche Senkung der Kosten je Einheit ermöglicht. Es muß möglich sein, sich in Europa rascher und weiter zu bewegen, wobei hohe Qualitäts- und Sicherheitsnormen wie auch angemessene soziale Bestimmungen zu beachten sind.

Maßnahmen im Bereich des Wettbewerbs allein reichen jedoch nicht aus, um die diesbezüglichen Nachteile einiger Gebiete und Regionen zu beheben, die entweder unter ihrer Entfernung von den großen Verkehrswegen oder im Gegenteil unter übermäßiger Verkehrsdichte leiden.

Hiermit stellt sich das Problem, daß parallel zur Vollendung des großräumigen Binnenmarktes eine Reihe von Infrastrukturen (Straßen, Eisenbahnnetze, Häfen und Flughäfen) errichtet werden müssen, die bereits identifiziert worden sind (mittelfristiges Programm für Verkehrsinfrastrukturen von europäischem Interesse) und durch verstärkte Mobilisierung privaten Kapitals finanziert werden müssen. Die Gemeinschaft, die für die Identifizierung dieser wesentlichen Vorhaben eine Verantwortung trägt, könnte ihnen den Status von Vorhaben von europäischer Bedeutung verleihen und — gegebenenfalls in enger Verbindung mit ihren Entwicklungs- oder Strukturhilfeprogrammen — als finanzieller Katalysator wirken.

Eine gemeinschaftliche Umweltpolitik

Die europäische Umweltpolitik muß auf einem System anspruchsvoller Normen basieren und den Erwartungen der Öffentlichkeit gerecht werden. Auch wenn sich die Umweltqualität in keiner Bilanz niederschlägt, stellt sie doch einen Gewinn sowohl in wirtschaftlicher Hinsicht als auch an Lebensqualität dar.

Ein gemeinsamer Wirtschaftsraum entspricht per definitionem der Dimension, in der sich die Umweltprobleme stellen, und zwar entweder deshalb, weil sie durch die Industrie oder die Energiewirtschaft verursachten Schädigungen und Verschmutzungen keine nationalen Grenzen kennen (wie Ereignisse aus jüngster Zeit, beispielsweise die Katastrophe von Tschernobyl oder die Rheinverschmutzung, deutlich gezeigt haben) oder deshalb, weil ein völlig freier Verkehr eine positive Harmonisierung der nationalen Vorschriften über Schadstoffemissionen und gefährliche Abfälle impliziert.

Ganz konkret bedeutet dies, daß die in dem neuen fünfjährigen Umwelt-Programm vorgesehenen Maßnahmen in konstruktivem, solidarischen Geiste entsprechend Artikel 130S der Einheitlichen Akte in Angriff genommen werden, der dem Rat die Möglichkeit gibt festzulegen, was unter die mit qualifizierter Mehrheit zu fassenden Beschlüsse fällt.

II.C. Das neue System der Eigenmittel

Die Eigenmittel der Gemeinschaft bestehen derzeit zu rund einem Drittel aus „traditionellen" Eigenmitteln (Zölle und Agrarabschöpfungen) und zu zwei Dritteln aus Mehrwertsteuer, deren Obergrenze für jeden Mitgliedstaat bei 1,4 % der Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage liegt.

Das vom Europäischen Rat in Fontainebleau 1984 beschlossene System ist an seine Grenze gestoßen. Daher können die Ausgaben für 1987 innerhalb dieses Systems nicht vollständig finanziert werden, weshalb die Kommission zu gegebener Zeit die erforderlichen Maßnahmen treffen muß, um die Ausgaben entsprechend den vorhandenen Mitteln zu kürzen.

Diese Sachlage ist kaum überraschend, denn der Haushalt konnte nur durch den Rückgriff auf verschiedene Notlösungen (darunter die Einlagerung landwirtschaftlicher Erzeugnisse, die Übertragung von Mitteln und die zeitliche Verschiebung zwischen Verpflichtungsermächtigungen und Zahlungen) künstlich innerhalb der Obergrenze gehalten werden. Diese schlechte Praxis kaschiert seit 1983 das Defizit des Gemeinschaftshaushalts.

Um sich davon zu überzeugen, genügt der folgende Vergleich zwischen den von der Haushaltsbehörde angenommenen Haushaltsplänen und den Haushaltsplänen, wie sie sich tatsächlich darstellen, wenn man in den betreffenden Haushaltsjahren die Ausgaben verbucht, die tatsächlich in ihnen hätten verbucht werden müssen. Dabei ist festzustellen, daß bei Inkrafttreten der Mehrwertsteuerobergrenze im Jahr 1986 der für eine gesunde Finanzierung notwendige Mehrwertsteuer-Abrufsatz bereits über der neuen Obergrenze lag.

Die Kommission ist der Ansicht, daß diese Verhältnisse weder kurz- noch mittelfristig tragbar sind. Die Gemeinschaft muß über ein System ausreichender, stabiler und garantierter Eigenmittel verfügen. Es

Tabelle

Festgestellte Haushalte und tatsächliche Lasten, ausgedrückt durch den zur Finanzierung erforderlichen Mehrwertsteuersatz

(in %)

	1983	1984	1985	1986	1987[1]
1. Ausgaben in den festgestellten Haushalten[2]	1,00	1,14	1,23	1,40	1,39
2. Nichtbudgetisierte Ausgaben					
— Laufender Fehlbetrag[3]	—	—	—	0,10	0,23
— Nichterfolgte Minderbewertung der landwirtschaftlichen Lagerbestände	0,13	0,08	0,08	0,10	0,03
— Altlast	0,09	0,06	0,09	—	—
3. Zur angemessenen Finanzierung erforderlicher Mehrwertsteuer-Höchstsatz (1+2)	1,22	1,28	1,40	1,60	1,65
4. Durch Eigenmittel und nichtrückzahlbare Vorschüsse der Mitgliedstaaten nicht gedeckte Überschreitung					
a) ausgedruckt als Mehrwertsteuersatz (in %)	0,22	0,20	0,17	0,20	0,25
b) in Mio. ECU:					
· jährlich	3,02	2,95	2,67	3,56	4,80
· jährlich fortgeschrieben	3,02	5,97	8,64	12,20	17,0

[1]) Schätzung

[2]) Mit den für den betreffenden Zeitraum in Mehrwertsteuersätze umgerechneten Ausgleichszahlungen zur Korrektur der Haushaltsungleichgewichte über die Mehrwertsteuersenkung und die Vorschüsse der Mitgliedstaaten.

[3]) Fehlbetrag beim EAGFL-Garantie und Ausfälle bei den traditionellen Eigenmitteln für 1986 und 1987.

muß ihr für längere Zeit eine „Haushaltssicherheit" verschaffen, damit sie ihre eigene Entwicklung, insbesondere für die Zeit der Vollendung des Binnenmarktes, besser planen kann.

Die jüngste und derzeitige Ausgabensituation beweist jedoch, daß das geltende System der Eigenmittel unzureichend ist, was sich in einem Mangel an Kontinuität der Gemeinschaftsaktivitäten und in einem Rückgriff auf Notlösungen äußert.

Gleichwohl ist die Gemeinschaft vor kurzem bedeutende politische Verpflichtungen eingegangen, die von den Organen förmlich angenommen worden sind und von den einzelnenen Mitgliedstaaten ratifiziert worden sind oder zur Zeit ratifiziert werden.

Die Gemeinschaft muß also mit sich selbst konsequent sein.

Die politischen Verpflichtungen, welche die Gemeinschaft aufgrund der Einheitlichen Akte übernehmen muß, kommen in folgenden Hypothesen für die Entwicklung der Ausgaben[1]) zum Ausdruck:

- Das maximale Wachstum des EAGFL-Garantie soll im Rahmen der Haushaltsdisziplin 1992 zu einem Haushaltsanteil von geringfügig über 50% gegenüber derzeit 60% führen.
- Die Verpflichtungsermächtigungen für die Strukturfonds sollen sich bis 1992 real verdoppeln. Ihr Haushaltsanteil soll dadurch rund 25% gegenüber derzeit 16% erreichen.
- Die Forschungsausgaben sollen aufgrund der Vorschläge für das nächste Rahmenprogramm 3% des Haushalts gegenüber derzeit 2,5% ausmachen.
- Für neue Politiken ist ein Spielraum vorgesehen[2]); er soll schrittweise steigen und 1992 rund 5% erreichen.

Damit steht also fest, daß die Obergrenze von 1,4 Prozentpunkten der Mehrwertsteuer bereits überholt ist. Selbst die Anhebung auf 1,6% kann keine dauerhafte Finanzierungslösung bieten. Die Beibehaltung dieses Finanzierungssystems führt zur Verewigung einer zu

[1]) vgl. Kapitel II.B.: Gemeinschaftspolitiken von wirtschaftlicher Bedeutung.

[2]) Die Ausgaben für die Entwicklungszusammenarbeit sollen bei einer Einbeziehung des 7. EEF in den Haushalt am Ende des Zeitraums stark steigen.

verurteilenden Praxis, mit der ein nunmehr strukturell gewordener Fehlbetrag kaschiert wird.

Außerdem erfordert allein die Fortführung der bisherigen Politiken neue Mittel, da andernfalls die früher festgelegten Maßnahmen nicht vollständig durchgeführt werden können.

Daher schlägt die Kommission vor, der Gemeinschaft mindestens bis 1992 ausreichende, stabile und garantierte Eigenmittel zu sichern, damit sie die Haushaltswahrheit wiederherstellen und mit unannehmbaren Verfahren brechen kann.

Die Gemeinschaft kann bei sich wiederholenden Finanzkrisen keine vernünftigen Fortschritte erzielen. Die Änderungen des Systems der eigenen Mittel setzen im allgemeinen eine Ratifizierung durch die Parlamente der Mitgliedstaaten voraus. Solche Verfahren dürfen nicht zu häufig sein.

Die Vorschläge zur Haushaltsdisziplin und Haushaltsführung bieten die Gewähr dafür, daß der Gemeinschaft eindeutig eine Zeit der „Haushaltssicherheit" bevorsteht.

Von der Stabilität her gesehen ist das derzeitige System mit einem kapitalen Fehler behaftet: Die Grundlage der Mittel wird schrittweise ausgehöhlt, so daß die aufgrund der derzeitigen Obergrenze verfügbaren Mittel strukturell abnehmen. Das läßt sich folgendermaßen erklären:

— Die multilaterale Senkung der Einfuhrzölle und der zunehmende Selbstversorgungsgrad der Gemeinschaft bei Agrarerzeugnissen haben zur Folge, daß sich die traditionellen Eigenmittel (Zölle und Abschöpfungen) ständig vermindern.

— Die Mehrwertsteuer-Grundlage selbst wächst langsamer als die Wirtschaft der Gemeinschaft, da der Anteil der Verbrauchsausgaben am BSP zurückgeht. Dies hat dazu geführt, daß die für die Finanzierung der Gemeinschaftspolitik verfügbaren Mittel nicht mehr ausreichen, während diejenigen, denen die Gemeinschaftsausgaben hauptsächlich zugute kommen, beispielsweise Landwirte und Bewohner rückständiger Regionen, zu Recht ihre Situation mit der Lage der übrigen Wirtschaft vergleichen.

— Der Korrekturmechanismus von Fontainebleau hat die verfügbaren Mittel insofern vermindert, als die Höchstgrenze für die Mehrwertsteuer nicht für die Gemeinschaft als solche gilt, sondern für die einzelnen Mitgliedstaaten, von denen die Korrektur finanziert wird.

Die bisherigen Einnahmen verschaffen weder den Mittelumfang noch ihre Stabilität und die Flexibilität, die heute und morgen zur Finanzierung der Gemeinschaft erforderlich sind.

Daher schlägt die Kommission den Rückgriff auf eine Einnahmenart vor, welche die Zölle (die Regelung dafür würde geringfügig geändert), die Abschöpfungen und die Mehrwertsteuer (1 % der weiter unten beschriebenen Bemessungsgrundlage) ergänzen soll, um die Deckung des gesamten Haushalts sicherzustellen.

Die Bemessungsgrundlage dieser zusätzlichen Einnahmen soll aus dem Unterschied zwischen dem BSP jedes Landes und der Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage bestehen. In ihr wären wirtschaftliche Größen wie die Investitionen, ein Teil des öffentlichen Verbrauchs und die Nettoausfuhren enthalten. Sie würde die Mehrwertsteuereffekte durch eine Bezugnahme auf die Beitragskapazität der Mitgliedstaaten korrigieren.

Das System der Eigenmittel muß, wenn es der Gemeinschaft die mittelfristig notwendige Sicherheit verschaffen soll, auch den Mitgliedstaaten ausreichende Garantie bieten und daher eine Höchstgrenze aufweisen.

Analog zu einer in den Mitgliedstaaten festgestellten Entwicklung schlägt die Kommission vor, daß diese Höchstgrenze die Form eines *„maximalen EG-Pflichterhebungssatzes"* annimmt und bezogen auf das BSP der Gemeinschaft festgesetzt wird. Das ist die Garantie für die Bürger Europas. Dazu ist folgendes zu sagen:

— der Mittelumfang wird zu dem für die Wirtschaftstätigkeit repräsentativsten Indikatoren in Beziehung gesetzt. Eine solche Praxis wird immer mehr in den Mitgliedstaaten befolgt, die ihre Haushaltsziele in Abhängigkeit vom BSP festsetzen. Die Gemeinschaft gleicht sich dieser Praxis an;

— die Entscheidung, der Gemeinschaft ein gegebenes Volumen an Haushaltsmitteln zu gewähren, wird transparenter und sicherer, wenn diese Mittel nicht mehr der Erosion oder Instabilität, die für die bisherigen Eigenmittel charakteristisch waren, ausgesetzt sind;

— es ist nicht mehr notwendig, für jede Einnahmenart eine eigene Höchstgrenze festzusetzen; eine einzige Höchstgrenze ist ausreichend. Die Gemeinschaft wird so über eine größere Stabilität, aber auch über eine größere Flexibilität in der Zusammensetzung und Verteilung der Mittel des Gemeinschaftshaushalts verfügen.

Die Kommission schlägt vor, den Höchstsatz der verfügbaren Mittel, der mindestens bis 1992 ausreichend sein muß, auf 1,4 % des BSP der Gemeinschaft festzusetzen. Sie betont, daß dieser Höchstsatz durchaus nicht unangemessen ist. Die Gemeinschaft wird damit ihre Ausgaben nicht stärker steigern können als im Zeitraum 1980 bis 1987, obwohl sie die „Altlast" bereinigen und die Agrarbestände abbauen muß.

Die Kommission will die Haushaltsmittel sicherstellen, damit sie insbesondere die in der Einheitlichen Akte vorgesehenen gemeinsamen Politiken verwirklichen, die derzeitige Situation sanieren (landwirtschaftliche Lagerbestände und noch abzuwickelnde Verpflichtungen) und der Gemeinschaft eine hinreichend lange Zeit der „Haushaltssicherheit" verschaffen kann.

Die im Rahmen der Höchstgrenze der 1,4 % des BSP der Gemeinschaft verfügbaren Einnahmen gliedern sich folgendermaßen auf:

1. Zölle;
2. Agrarabschöpfungen mit folgenden Änderungen bei diesen Mitteln:

— Wegfall der 10%igen Rückzahlung an die Mitgliedstaaten,

— Abführung der Zölle auf die unter den EGKS-Vertrag fallenden Erzeugnisse an die Gemeinschaft;

3. Mehrwertsteuereinnahmen aus der Erhebung von 1% auf die tatsächliche Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage. Da so zwischen der Gemeinschaft und der Wirtschaftsubjekten eine unmittelbarere Verbindung entstünde, würde der Eigenmittelcharakter der Mehrwertsteuer verstärkt. Die Bemessungsgrundlage aus Waren, für die in bestimmten Mitgliedstaaten der Nullsatz gilt, unterliegt ebenfalls der Erhebung von 1%;

4. eine vierte Einnahmenart: Belastung der „ergänzenden Bemessungsgrundlage" als Mittel zur Restdeckung des gesamten Haushalts. Diese Einnahme würde aus einem Finanzbeitrag der Mitgliedstaaten bestehen, der berechnet würde durch die Anwendung eines einheitlichen Hebesatzes auf die Bemessungsgrundlage, die als Unterschied zwischen dem BSP und der tatsächlichen Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage für die 1%ige Erhebung definiert ist.

   Schließlich möchte die Kommission die Möglichkeit offenhalten, daß die vorgenannten Mittel bis 1992 innerhalb der Höchstgrenze von 1,4% des BSP um eine weitere Mittelart ergänzt werden können.

   Diese fünfte Einnahmenart müßte in der Grundsatzentscheidung über die Neuregelung der Eigenmittel vorgesehen werden. Ihre Einführung würde die Einstimmigkeit der Mitgliedstaaten und die Ratifizierung durch die Parlamente der Mitgliedstaaten voraussetzen.

Die Kommission betont, daß ihr Vorschlag für neue Mittel insgesamt für eine bessere Übereinstimmung zwischen dem Beitrag zur Finanzierung des Haushalts und dem relativen Wohlstand der Länder sorgt.

*

* *

Der Europäische Rat von Fontainebleau hat 1984 den Begriff einer „gemessen am relativen Wohlstand zu großen Haushaltslast" eines Mitgliedstaats geprägt. Ferner beschloß er auf der Einnahmenseite ein Pauschalsystem zur Bemessung dieser „zu großen Last".

Die Kommission weist darauf hin, daß die Konzepte „Haushaltssaldo" und „Eigenmittel der Gemeinschaft" einander widersprechen. Außerdem kann der haushaltsmäßige Vorteil (bzw. Nachteil), der einem Land aus seiner Mitgliedschaft in der Gemeinschaft erwächst, in keinem Fall Ausdruck oder gar Gradmesser des Nutzens dieser Mitgliedschaft sein. Im übrigen betrachtete der Europäische Rat die Ausgabenpolitik ausdrücklich als ein Instrument, mit dem sich das Problem der Haushaltsungleichgewichte längerfristig lösen läßt.

Die Kommission ist auch der Ansicht, daß der Ursprung der Haushaltsungleichgewichte anhand der Art und Entwicklung der Ausgaben zu beurteilen ist. Ein erheblicher (wenn auch immer geringer werdender) Anteil des Haushalts ist zur Finanzierung der Garantieausgaben der gemeinsamen Agrarpolitik bestimmt, der einzigen Ausgabenart, die voll zu Lasten der Gemeinschaft geht.

Die Ausgaben, die auf einen größeren wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt abzielen, und die Ausgaben für die neuen Politiken sollen einen immer größeren Anteil am Haushalt ausmachen. Das ist ein für die Zukunft zu berücksichtigender Faktor.

Derzeit zeigt die Analyse der Haushaltsergebnisse, daß die Ausgaben des EAGFL-Garantie und ihre Finanzierung die Hauptquelle der Ungleichgewichte sind. Die festgestellten Unterschiede sind außerdem struktureller Art, die mit der Natur und den Strukturen der Landwirtschaft bestimmter Länder zusammenhängen.

Das trifft insbesondere auf Großbritannien zu, da die britische Landwirtschaft trotz ihrer Leistungsfähigkeit nur einen bescheidenen Beitrag zum BSP leistet. Daraus ergibt sich ein sehr großes Mißverhältnis zwischen dem Anteil Großbritanniens am BSP der Gemeinschaft und dem Anteil dieses Landes an den Ausgaben des EAGFL-Garantie. Dies führt zu einer besonderen Belastung, die ein Land, dessen relativer Wohlstand nur geringfügig über dem Gemeinschaftsdurchschnitt liegt, nur schwer tragen kann.

Die übrigen Kategorien von Gemeinschaftsausgaben müssen von einem anderen Standpunkt aus betrachtet werden. Es ist beispielsweise normal, daß die wohlhabenden Länder voll zur Finanzierung der Strukturpolitik beitragen, die hauptsächlich die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der weniger wohlhabenden Länder unterstützen und so den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt fördern sollen. Desgleichen sind die Verwaltung der übrigen gemeinsamen Politiken, die internationalen Aktionen der Gemeinschaft wie auch die Finanzierung ihrer Verwaltung von jeglichem Ausgleichsmechanismus auszuschließen.

Da mittel- und langfristig die Regeln für die Finanzierung der Gemeinschaft festzulegen sind, muß eine etwaige Haushaltskorrektur auf einer möglichst objektiven Grundlage beruhen. Aus dieser Sicht dürfte eine Korrektur des zu Lasten Großbritanniens gehenden Mißverhältnisses im EAGFL-Garantie gerechtfertigt sein. Die fortschreitende Eindämmung der Produktion und der Agrarausgaben sollte übrigens auf längere Sicht dieses Mißverhältnis verringern. Das Ausmaß der Korrektur muß aufgrund der im System der Eigenmittel eingeführten Änderungen (wie weiter oben angegeben) beurteilt werden, die zu einer bedeutsamen Senkung der britischen Last führen. Die Kommission schlägt einen Satz von 50% vor.

Die Korrektur muß in der Zwölfergemeinschaft, in der eine ganz andere Situation als 1984 besteht, in fairer Weise vorgenommen werden. Die Kommission ist der Ansicht, daß dieses Verfahren (wie das gesamte Korrektursystem) im Hinblick auf eine größere Konvergenz der Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten regelmäßig überprüft werden sollte.

Vorbehaltlich der nachstehend beschriebenen Sonderregelung für Deutschland geht die Finanzierung der Korrektur also zu Lasten der übrigen Mitgliedstaaten, und zwar nach einem Verteilungsschlüssel, der nach dem relativen Wohlstand moduliert ist.

Die besondere Situation Deutschlands war bereits bei der Festlegung des Haushalts-Ausgleichsmechanismus auf dem Europäischen Rat in Fontainebleau anerkannt worden. Da Deutschland einen großen Beitrag zu den Maßnahmen der Strukturfonds leistet, diese aber nur in geringem Maße nutzt, könnte die Last, die diesem Land aufgrund des britischen Ausgleichs zufiele, verringert werden, und zwar auf 25 % des normalen Anteils an der Finanzierung dieses Ausgleichs. So würde man die besondere Situation dieses Landes berücksichtigen, ohne einen Sondermechanismus schaffen zu müssen. Die Kommission will jeden gefährlichen Präzedenzfall verhindern, der dem Geist der Gemeinschaft widersprechen würde. Es handelt sich also für die Zeit bis zur Vollendung des gemeinsamen Wirtschaftsraumes (1992) um eine Geste des Verständnisses für die haushaltspolitischen Befürchtungen dieses Landes. Die Kommission hofft jedoch, daß die Erfolge des wirtschaftlichen Zusammenwachsens alle Mitgliedstaaten von den Vorteilen überzeugen werden, die ihnen ein Markt mit 320 Millionen Verbrauchern und die Entwicklung der gemeinsamen Politiken und der Zusammenarbeit verschaffen.

Die Korrektur kann die Form einer unmittelbaren Zahlung an den Begünstigten aus dem Gemeinschaftshaushalt annehmen und in der oben beschriebenen Weise finanziert werden.

II.D. Maßnahmen für eine verstärkte Haushaltsdisziplin

Die Durchführung der Haushaltsdisziplin im Sinne der Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Brüssel und Fontainebleau hat bisher nicht zu befriedigenden Ergebnissen geführt.

Dafür gibt es teils konjunkturelle Gründe, die im wesentlichen mit den Agrarausgaben zusammenhängen, teils strukturelle Gründe, die Anzeichen für inhärente Schwierigkeiten des derzeitigen institutionellen Systems sind.

Erstens war es nicht möglich, die Agrarausgaben in den Grenzen des „Bezugsrahmens" und der „Finanzrichtlinien" entsprechend den Schlußfolgerungen des Rates vom 4. Dezember 1984 zu halten, die übrigens zu einem Zeitpunkt ergingen, als der Dollar wie auch die Weltmarktpreise einen sehr hohen Stand erreicht hatten. Die Überschreitungen ergeben sich zum einen aus unvorhersehbaren externen Faktoren (Rückgang des Dollarkurses, Neufestsetzung der Wechselkurse), zum anderen aus den gelegentlichen Abweichungen oder dem zeitlichen Abstand zwischen den Vorschlägen der Kommission und den Beschlüssen des Rates sowie nicht zuletzt aus den Unzulänglichkeiten der geltenden Bestimmungen, die für eine Kohärenz zwischen den Haushaltsbeschlüssen und den Agrarbeschlüssen sorgen sollen. Das ist einer der Gründe, weshalb die Kommission vorschlägt, die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik fortzusetzen.

Zweitens hat die Nichtbeteiligung des Parlaments an den Verfahren der Haushaltsdisziplin zu von Jahr zu Jahr wachsenden Schwierigkeiten bei der Verabschiedung des Haushalts geführt, wie dies bei den Haushaltsplänen 1986 und 1987 deutlich wurde.

Bei den nichtobligatorischen Ausgaben ist das Europäische Parlament den Leitlinien des Rates nicht gefolgt. So kam es, daß sich die Leitlinien der Haushaltsdisziplin ausschließlich an den Rat selbst richteten. Dadurch ist es bezüglich des Rechts, die nichtobligatorischen Ausgaben zu erhöhen, zu einem Befugniskonflikt zwischen dem Rat und dem Europäischen Parlament gekommen. Das zeigt, daß eine Haushaltsdisziplin ohne klare für alle Organe verbindlichen Regeln den Keim eines institutionellen Dauerkonflikts und daher einer stark eingeschränkten Wirksamkeit in sich trägt.

Die vom Rat aufgestellten Leitlinien für nichtobligatorische Ausgaben haben sich außerdem als unanwendbar erwiesen, da sie nur für die Zahlungsermächtigungen galten, während die „Altlast" aus den umfangreichen Verpflichtungen, die im Laufe der Vorjahre eingegangen worden sind, bereinigt werden muß.

Generell ist zu sagen, daß die derzeitigen Entscheidungsprozesse im Rat nicht für den Ausgleich sorgen, den es in den Mitgliedstaaten zwischen den Instanzen mit Befugnis zum Erlassen von Rechts- und Verwaltungsvorschriften und den für Haushalt und Finanzen zuständigen Instanzen gibt.

Die Kommission schlägt daher vor, die Haushaltsdisziplin durch Regeln zu ergänzen, die den Konsens zwischen den beiden Seiten der Haushaltsbehörde fördern.

Vor allem müssen die Haushaltsmittel der Gemeinschaft so bewirtschaftet werden, daß die neue Höchstgrenze der Eigenmittel mindestens bis 1992 eingehalten wird.

Ausgehend von ihren Mehrjahresvoranschlägen für die Zeit von 1987 bis 1992 wird die Kommission zu diesem Zweck vorschlagen, in die Entscheidung über die Eigenmittel die jährliche Höchstgrenze der abrufbaren Eigenmittel (bezogen auf das BSP und in absoluten Zahlen) bis zum Haushaltsjahr 1992 unterhalb einer Obergrenze von 1,4 % des BSP der Gemeinschaft festzusetzen.

Diese Bestimmung, die gemäß Artikel 201 des EWG-Vertrages von den Parlamenten der zwölf Mitgliedstaaten zu genehmigen sein wird, soll die Grundlage der Haushaltsdisziplin bilden. Sie hat also Gesetzeskraft.

In diesem Rahmen schlägt die Kommission den Abschluß einer interinstitutionellen Vereinbarung zwischen dem Parlament, dem Rat und der Kommission vor, in der diese Organe die folgenden förmlichen Verpflichtungen eingehen, um eine harmonische Ausführung des Haushaltsverfahrens nach Artikel 203 des EWG-Vertrags sicherzustellen:

1. Der Steigerungssatz der nichtobligatorischen Ausgaben soll sowohl für Verpflichtungsermächtigun-

gen als auch für Zahlungsermächtigungen zu Beginn des Haushaltsverfahrens durch Einigung zwischen den drei Organen festgesetzt werden.

2. Der maximale Steigerungssatz im Sinne des Artikels 203 Absatz 8 darf nicht überschritten werden, es sei denn bei Ausgaben im Zusammenhang mit der Durchführung der in der Einheitlichen Europäischen Akte bezeichneten Politiken.

3. Die Erhöhung der verschiedenen Ausgabearten in der Zeit von 1988 bis 1992 wird aufgrund der mehrjährigen Voranschläge der Kommission festgelegt und von der Haushaltsbehörde beschlossen.

Bei der Durchführung dieser interinstitutionellen Vereinbarung soll die Einhaltung der Haushaltsdisziplin auf folgenden Regeln beruhen:

a) Die für jedes Haushaltsjahr bewilligten Mittel (innerhalb der jährlichen Mittelhöchstgrenzen) müssen die erforderlichen Ausgaben zur Bereinigung der „Altlast" und zum Absatz der landwirtschaftlichen Lagerbestände decken. Diese Regel soll (bei den Verpflichtungsermächtigungen) zu einem im Vergleich zum Zeitraum 1980 bis 1987 verlangsamten Wachstum des Haushalts der Gemeinschaft führen.

b) Die jährlichen Ausgaben für die Verwaltung der Agrarmärkte dürfen nicht rascher steigen als die Eigenmittelgrundlage. Diese Eindämmung der Ausgaben soll während eines Zeitraums von drei Jahren und gemäß den Definitionen in den Schlußfolgerungen des Rates vom 4. Dezember 1984 sichergestellt werden. Durch geeignete Anpassungen soll der schrittweisen Eingliederung Spaniens und Portugals in den Finanzbestimmungen der Gemeinsamen Agrarpolitik Rechnung getragen werden.

   Zu diesem Zweck sollen die Regelungen zur dauerhaften Eindämmung der Produktion durch Haushaltsstabilisatoren ergänzt werden, die zu den bereits bestehenden oder von der Kommission für das Wirtschaftsjahr 1987/88 vorgeschlagenen (Ölsaaten, Olivenöl) hinzukommen. Diese Stabilisatoren sollen zwingend, ja sogar automatisch wirken, damit die veranschlagten Haushaltsmittel in keinem Fall überschritten werden.

   Dazu muß die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik transparent gemacht werden. Insbesondere soll ein Verfahren für die Aufnahme der Abschreibung der Lagerbestände in den Haushalt geschaffen werden, um die diesbezüglichen Belastungen zu decken. Das System der Vorschüsse soll aufgehoben und durch ein System von Rückzahlungen der von den Mitgliedstaaten getätigten Ausgaben ersetzt werden.

   Die Agrarbestimmungen sollen der Kommission die Möglichkeit geben, das Interventionssystem bei drohender Überschreitung der verfügbaren Mittel anzupassen. Wenn diese Bestimmungen sich als unzureichend erweisen, muß die Kommission dem Rat die erforderlichen Stabilisierungsmaßnahmen vorschlagen, über die der Rat innerhalb genau festgelegter kurzer Fristen zu entscheiden hat.

   Um außergewöhnliche Umstände, insbesondere monetären Ursprungs, bewältigen zu können, soll neben der durch die Haushaltsdisziplin festgelegten jährlichen Mittelausstattung eine Rückstellung gebildet werden. Die Einsparungen gegenüber einer Basisparität der Währungen (Verhältnis ECU : Dollar) sollen in einen Reservefonds fließen. Dafür sollen diese Rückstellungen zur Finanzierung von wechselkursbedingten Mehrausgaben infolge höherer Erstattungen bei der Ausfuhr oder „deficiency payments" dienen.

c) Bei Einhaltung der jährlichen Eigenmittel-Höchstgrenzen werden die mehrjährigen Vorausschätzungen zu einem bedeutsamen Instrument der Ausführung des Haushaltsplans und der Haushaltsdisziplin. Sie sollen sowohl als Verpflichtungsermächtigungen (Ausdruck der geplanten Politik) als auch als Zahlungsermächtigungen ausgewiesen werden. Die Eigenmittel-Höchstgrenze für 1992 muß daher auch bei den Verpflichtungsermächtigungen eingehalten werden.

II.E. Neue Regeln für die Haushaltsführung

Zur Einführung wie auch zur Einhaltung einer rigorosen Haushaltsdisziplin für die drei Organe sind eine Reihe von Änderungen erforderlich, und zwar sowohl im Haushaltsgebaren als auch in den Regeln für die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans, um die Mittelanforderungen auf das notwendige Maß zu beschränken und die Zuweisung der Mittel unter Berücksichtigung der gesetzten Ziele zu verbessern. Diese Änderungen sind die unerläßliche Ergänzung der Haushaltsdisziplin und sollen zugleich deren Einhaltung erleichtern. Das Ziel besteht letzten Endes darin, die Ausgaben besser in den Griff zu bekommen und ihre Wirksamkeit zu erhöhen.

Folgende Aspekte hält die Kommission unter dem Gesichtspunkt einer Verbesserung der Haushaltsführung für besonders kritisch:

— eine Überdotierung zahlreicher Haushaltslinien, insbesondere bei getrennten Mitteln, die auf einer überhöhten Veranschlagung der Ausgabenkapazität oder einer Unterschätzung der Fristen für die Erwirkung der zur Verwendung der Mittel benötigten Rechtsgrundlage beim Rat beruht. Dieses Phänomen wird durch die Möglichkeiten der Mittelübertragung gefördert;

— eine allzu partielle Einhaltung des Grundsatzes der Jährlichkeit des Haushalts, die sich in umfangreichen Mittelübertragungen von einem Jahr auf das andere äußert. Dies ist der Haushaltstransparenz insofern abträglich, als die für ein gegebenes Haushaltsjahr verfügbaren Mittel dadurch eine heterogene Zusammensetzung erhalten, weil ein Teil dieser Mittel von der Haushaltsbehörde für das betreffende Haushaltsjahr beschlossen wurde, während es sich bei den übrigen um bedeutende Restmittel aufgrund früherer Beschlüsse handelt, die nicht ausgeführt werden konnten;

— eine unzulängliche Überwachung der eingeleiteten Aktionen oder Programme, was zu erheblichen

Abweichungen von den vorgesehenen Auszahlungsplänen führt und die Unsicherheit und unzureichende Inanspruchnahme der Haushaltsansätze weitgehend erklärt. Außerdem bilden sich dadurch in erheblichem Umfang „schlummernde Verpflichtungen", d. h. Verpflichtungen, denen keine zu finanzierenden Projekte oder Programme mehr gegenüberstehen;

— die Effizienz der Gemeinschaftsintervention, die gemessen an den gesteckten Zielen nicht immer optimal ist. In gewissen Fällen könnten die gleichen Ziele mit einem geringeren Ausgabenvolumen und/oder anderen Modalitäten erreicht werden.

Daher schlägt die Kommission vor, Regeln und Gebaren, die die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans bestimmen, in vierfacher Hinsicht zu ändern.

Um die Gefahr einer Überdotierung auf ein Mindestmaß zu beschränken, schlägt die Kommission als erstes die beiden folgenden Schritte vor:

Was das Haushaltsgebaren anbetrifft, so verpflichtet sie sich dazu, ihre Mittelanforderungen so genau wie möglich den tatsächlichen Möglichkeiten des Mittelverbrauchs anzupassen, wobei auch die Absorptionskapazität der potentiellen Empfänger berücksichtigt wird. Sie ersucht die Haushaltsbehörde, sorgfältiger auf diesen Aspekt zu achten, wenn sie im Laufe des Haushaltsverfahrens Änderungen der Mittelansätze der Kommission vornehmen will.

Ferner würde eine mehrjährige Programmierung der Ausgaben die Möglichkeit bieten, einem gegebenenfalls bekundeten politischen Willen zur Verstärkung bestimmter Aktionen wie auch einer realistischen Einschätzung der Lage besser Rechnung zu tragen.

Als zweites schlägt die Kommission vor, unabhängig von den in Kapitel II.C. erwähnten Rückstellungen für Agrarausgaben einen bestimmten Betrag an nichtzugewiesenen Mitteln in den Haushaltsplan einzusetzen, um zur Zurückhaltung bei der Mitteleinsetzung für die einzelnen Haushaltslinien zu veranlassen und so einen globalen Einspareffekt zu erzielen.

Als drittes will die Kommission den Grundsatz der Jährlichkeit des Haushalts und die Transparenz der verfügbaren Mittel durch folgende Maßnahmen verstärken:

— Durch entsprechende Anpassungen der Haushaltsordnung wie auch der spezifischen Verordnungen insbesondere über die Strukturfonds soll die Automatik der Restmittel und der Übertragung von Zahlungsermächtigungen beseitigt werden. Dadurch würde erreicht, daß alle im Haushaltsjahr „n" nicht verwendeten Mittel, für die von der Kommission keine alternative Verwendung im Haushaltsjahr „n+1" vorgeschlagen wird, in Abgang gestellt werden.

— Der Haushaltsbehörde soll zu Beginn des Jahres die beabsichtigte Verwendung der nicht in Abgang gestellten Mittel vorgeschlagen werden. Diese Verwendung ist in dreierlei Form möglich: Übertragung auf dieselbe Haushaltslinie, Übertragung auf eine andere Haushaltslinie und Übertragung in die globale Rückstellung.

  Auf diese Weise würde die Haushaltsbehörde genau darüber unterrichtet, welche Mittel bei jeder Haushaltslinie für das neue Haushaltsjahr verfügbar sind. Unter diesen Umständen kann die globale Rückstellung zu einer ständigen Reserve werden.

Als viertes wird die Kommission intern die erforderlichen Maßnahmen treffen, um eine Regelung zu schaffen, die es ermöglicht, die zugewiesenen Mittel den Vorausschätzungen gemäß zu verbrauchen und Mittel, die nicht unter den vorgesehenen Bedingungen verwendet werden können, unverzüglich in Abgang zu stellen.

Die Mehrjahresperspektiven müssen zu einem Instrument der Ausführung des Haushaltsplans werden, mit dessen Hilfe eine regelmäßige und gestaffelte Abwicklung der Ausgaben zur Vermeidung allzu rascher Abflüsse der verfügbar werdenden neuen Mittel ermöglicht wird. Sie werden die Rolle eines gleitenden Plans spielen, der mittelfristig gesehen als Richtschnur dient. Außerdem werden sie besser als die derzeitigen Verfahren eine effiziente Verwendung der Mittel gewährleisten. Daher wird der Grundsatz der Jährlichkeit keineswegs zu Mittelverlusten führen, sondern im Gegenteil ein Anreiz zur Aufstellung und Ausführung realistischer und effizienter Programme sein.

Diese neuen Haushaltsverfahren setzen eine substantielle Reform der Haushaltsordnung voraus.

Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts

Inhalt

ERSTER TEIL
Analyse der Haushaltssituation der Gemeinschaft

I. Einleitung

Die derzeitige Haushaltssituation der Gemeinschaft läßt sich nur als eine Situation am Rande des Bankrotts bezeichnen. Daß es hierzu gekommen ist, sollte die Gemeinschaft nicht überraschen, denn diese Situation hat sich über mehrere Jahre hinweg nach und nach herausgebildet und ist von der Kommission in dieser Zeit mit zunehmender Besorgnis angekündigt worden. Der Hintergrund ist selbstverständlich vielschichtig, doch lassen sich eine Reihe grundlegender Faktoren feststellen:

— Erstens ist die Gemeinschaft, bildlich gesprochen, in einen Morast haushaltstechnischer Fehlpraktiken versunken, die notwendig sind, um die tatsächlichen finanziellen Auswirkungen der Gemeinschaftspolitiken zu verschleiern oder aufzuschieben. So ist der budgetäre Effekt des beispiellosen Anschwellens der landwirtschaftlichen Lagerbestände durch eine starke Überbewertung dieser Bestände maskiert worden; tatsächliche Haushaltsdefizite wurden vorgetragen und mit Hilfe von Ad-hoc-Lösungen erst mit Verspätung gedeckt, und es konnte zu einer Akkumulation von Verpflichtungen der Gemeinschaft kommen, ohne daß entsprechende finanzielle Vorkehrungen getroffen worden wären.

— Zweitens hat sich das System der eigenen Mittel als zunehmend unzureichend erwiesen. Die Grundlage der Mittel wird infolge anderer Politi-

ken in der Gemeinschaft — wozu auch der allgemeine Trend zur Entkoppelung von Wirtschaftswachstum und Verbrauch gehört — schrittweise ausgehöhlt, und die Zusammensetzung dieser Grundlage hat sich angesichts verschiedener Entwicklungen in der Gemeinschaft, insbesondere der Erweiterung um Mitgliedstaaten mit weit unter dem Gemeinschaftsdurchschnitt liegenden Einkommen, als nicht angemessen herausgestellt.

— Drittens mangelt es der Gemeinschaft an dem notwendigen Instrumentarium, um Politiken an die gewünschten Ausgabenszenarien anpassen zu können. Der Haushaltsmanagement-Aspekt der Gemeinschaftspolitiken ist entweder — wie im Falle der Landwirtschaft — wegen der starren Regeln völlig verlorengegangen oder ist — wie im Falle der Strukturpolitiken — nicht genügend auf die Erfordernisse der Situation ausgerichtet worden.

All diese Faktoren hatten zur Folge, daß die Gemeinschaft ihre politischen Entscheidungen ohne ausreichende finanzielle Deckung ausgeführt hat. So war das Aufkommen aus dem Mehrwertsteuer-Abrufsatz von 1,4 % bereits im Jahr vor Inkrafttreten der neuen Höchstgrenze verbraucht. 1987 wird sich der wirkliche Mehrwertsteuer-Abrufsatz statt auf die zulässigen 1,4 % auf 1,65 % belaufen.

Diese Situation muß unbedingt dadurch bereinigt werden, daß die Gemeinschaft mit den zur Finanzierung ihrer Politiken ausreichenden Mitteln ausgestattet wird. Völlig korrigieren läßt sie sich jedoch nur durch tiefgreifende Änderungen an den Politiken der Gemeinschaft und eine wesentliche Verbesserung der Bewirtschaftungsverfahren.

II. Entwicklung des Haushalts in den letzten Jahren

1. Mängel des Systems der eigenen Mittel

Seit Einführung des Systems der eigenen Mittel der Gemeinschaft bestand das ausdrücklich erklärte Ziel darin, diese Eigenmittel sollten die vollständige und angemessene Finanzierung der Ausgaben ermöglichen, die aus den Politiken der Gemeinschaft resultieren. Sowohl zum Zeitpunkt des Eigenmittelbeschlusses vom Jahre 1970 als auch zum Zeitpunkt der Revision des Beschlusses im Jahre 1985 — als der Mehrwertsteuer-Höchstsatz von 1,0 % auf 1,4 % angehoben wurde — wurde die Höchstgrenze deshalb so festgesetzt, daß sie für eine Reihe von Jahren ausreichen sollte.

Diese Absicht, finanzielle Stabilität zu garantieren und sich dabei auf politische Entscheidungen in der Gemeinschaft zu konzentrieren, ist nicht in die Tat umgesetzt worden. Ebensowenig entspricht das derzeitige Eigenmittelsystem den Entwicklungen, die seit seiner Einführung in der Gemeinschaft eingetreten sind.

Als Instrument zur angemessenen Finanzierung der tatsächlichen Gemeinschaftsausgaben weist das derzeitige Eigenmittelsystem wesentliche Mängel auf, die nichts mit einem Finanzierungsbedarf zu tun haben, der aus bereits verabschiedeten Gemeinschaftszielen bezüglich der künftigen Entwicklung neuer Politiken und der Ausweitung bereits vorhandener Politiken resultiert.

1.1 Die Eigenmittel-Grundlage schrumpft

In den letzten Jahren wie auch in der absehbaren Zukunft waren bzw. sind die bei Anwendung der gegenwärtigen Höchstgrenze verfügbaren Mittel rückläufig:

— Die multilaterale Senkung der Einfuhrzölle und der zunehmende Selbstversorgungsgrad der Gemeinschaft bei Agrarerzeugnissen haben zur Folge, daß sich die traditionellen Eigenmittel (Zölle und Agrarabschöpfungen) ständig vermindern;

— die Mehrwertsteuer-Grundlage selbst wächst langsamer als die Wirtschaftstätigkeit der Gemeinschaft, da der Anteil der Verbraucherausgaben am BIP zurückgeht. Dies hat dazu geführt, daß — während diejenigen, denen die Gemeinschaftsausgaben hauptsächlich zugute kommen, beispielsweise die Landwirte und die Bewohner rückständiger Regionen, zu Recht ihre Situation mit der Lage der übrigen Wirtschaft vergleichen — die für die Gemeinschaftspolitiken verfügbaren Finanzierungsmittel nicht mehr ausreichen;

— der Korrekturmechanismus von Fontainebleau hat in der Praxis die verfügbaren Mittel insofern vermindert, als die Höchstgrenze für die Mehrwertsteuersätze für die einzelnen Mitgliedstaaten, von denen die Korrektur finanziert wird, und nicht für die Gemeinschaft als solche gilt.

Tabelle 1

Entwicklung der eigenen Mittel in der Gemeinschaft

	1980 Mio. ECU (EG–9)	1986 Mio. ECU (EG–12)	Reale Zuwachsraten in % [1]	
			1980/86	1986/92
1. Traditionelle eigene Mittel	7 908	12 399	– 3,3	– 2,0
2. Mehrwertsteuer	7 258	22 468	8,3	2,1
3. Sonstige	900	307	—	—
Insgesamt	16 066	35 174	2,3	0,6

[1]) Reale jährliche Zuwachsrate pro Kopf. 1986/92: Schätzung Mehrwertsteuer auf der Basis eines Abrufsatzes von 1,4 %.

1.2 Die eigenen Mittel decken nicht die tatsächlichen Ausgaben

Da die Beschaffung zusätzlicher Finanzmittel für die Gemeinschaft auf beträchtlichen Widerstand stößt, haben sich Haushaltspraktiken herausgebildet, die

Tabelle 2

Tatsächlicher Haushalt und wirklicher Haushalt: zur Finanzierung erforderlicher Mehrwertsteuer-Abrufsatz

	1983	1984	1985	1986	1987
1. Tatsächlicher Haushalt: Mehrwertsteuer-Abrufsatz	1,00	1,14	1,23	1,40	1,39
2. Nichtbudgetäre Ausgaben					
— Laufender Fehlbetrag [1]	—	—	—	0,10	0,23
— Nicht erfolgte Niedrigerbewertung der landwirtschaftlichen Lagerbestände	0,13	0,08	0,09	0,10	0,03
— Altlast	0,09	0,06	0,09	—	—
3. Höchster Mehrwertsteuer-Abrufsatz	1,22	1,28	1,40	1,60	1,65
4. Verbindlichkeiten insgesamt in Mrd. ECU	3,0	6,0	8,6	12,2	17,00

[1]) Fehlbetrag beim EAGFL-Garantie und Ausfälle bei den traditionellen eigenen Mitteln für 1986 und 1987.

den wirklichen Effekt von Ausgabenentscheidungen verschleiern. Diese unannehmbaren Praktiken mußten beibehalten werden, da die neuen eigenen Mittel schon zu dem Zeitpunkt, als sie endgültig beschlossen wurden, unzureichend waren. Hieraus ergab sich folgende Situation:

— 1984 und 1985 mußten Vorschüsse seitens der Mitgliedstaaten in Anspruch genommen werden, um den in den Texten verankerten Ausgabenverpflichtungen nachkommen zu können; dies entsprach einer Erhöhung des Mehrwertsteuer-Abrufsatzes um 0,14 bzw. 0,23%. 1986 und 1987 mußten die Ausgabenansätze im Haushaltsplan wegen Ausschöpfung der damals beschlossenen eigenen Mittel um 0,10 bzw. 0,23% vermindert werden;

— in all diesen Jahren ist es in der Gemeinschaft nicht zu einer angemessenen Niedrigerbewertung der landwirtschaftlichen Lagerbestände gekommen. Gegenwärtig entsprechen zwei Drittel des Buchwertes der Lagerbestände nicht mehr dem realen Marktwert;

— ferner hat eine unzureichende Bewirtschaftung der bewilligten Verpflichtungen für eine Reihe mehrjähriger Programme einen Schneeballeffekt bei den noch zu leistenden Zahlungen bewirkt.

All diese Faktoren — einschließlich der Vorschüsse, die die Gemeinschaft an die Regierungen zurückzahlen muß — bedeuten in Zukunft eine schwere Belastung für die eigenen Mittel.

1.3 Das System der eigenen Mittel spiegelt die Entwicklung der Gemeinschaft nicht wider

Abgesehen davon, daß die Grundlage für die eigenen Mittel schrumpft und daß eine Höchstgrenze festgesetzt wurde, die niedriger ist als die tatsächlichen Ausgaben, ist das System selbst nicht an grundlegende Entwicklungen in der Gemeinschaft angepaßt worden.

— Die Einnahmen aus der Mehrwertsteuer haben, wenn man vom relativen Wohlstand der Mitgliedstaaten ausgeht, eine bestenfalls geringe oder überhaupt keine Umverteilungswirkung. Besonders deutlich geworden ist dieser Mangel nach den letzten Erweiterungen der Gemeinschaft um drei neue Mitgliedstaaten, in denen die Einkommen unter dem Gemeinschaftsdurchschnitt liegen und die Konsumneigung größer ist;

— das System als solches bietet keinen „Puffer" für einen strukturbedingten Rückgang bei einer der Komponenten, sobald die Mehrwertsteuer-Höchstgrenze erreicht ist. Zu Beginn schien ein auf zwei Komponenten — traditionellen Eigenmitteln und Mehrwertsteuer-Eigenmitteln — beruhendes System auszureichen. Angesichts der wirtschaftlichen Entwicklungen ist dieses System jedoch — wie oben dargelegt — zu starr geworden. Um ihm eine hinreichende Flexibilität zu verleihen, sind mehrere Arten von eigenen Mitteln erforderlich;

— die Mehrwertsteuer-Eigenmittel sind in Wirklichkeit keine eigenen Mittel für die Gemeinschaft, sondern eher Beiträge der Mitgliedstaaten. Die Ausgaben der Gemeinschaft unterliegen daher nicht der direkten Kontrolle durch den Steuerzahler. Wäre die Mehrwertsteuer in den Mitgliedstaaten auf der harmonisierten Mehrwertsteuer-Grundlage erhoben worden, dann wären die Steuerzahler in der Lage gewesen, den Anteil der Gemeinschaft zu ermitteln und dazu Stellung zu nehmen. Desgleichen könnten die Steuerzahler auch auf andere Einnahmen reagieren, die der Gemeinschaft direkt zufließen.

2. Probleme bei der Eindämmung der Gemeinschaftsausgaben

Die zunächst latente Diskrepanz zwischen der erklärten Ausgabenpolitik und den tatsächlichen Haushaltsausgaben der Gemeinschaft ist in den letzten Jahren akut geworden.

Im Falle der Ausgaben des EAGFL-Garantie ist es zu einem echten Konflikt zwischen dem Wunsch, das Ausgabenwachstum in Grenzen zu halten, und dem aus den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften erwachsenden Finanzierungsbedarf gekommen. Gleichzeitig haben die Entwicklungen in der europäischen und weltweiten Agrarsituation dazu geführt, daß diese Ausgaben immer weniger zur Erreichung der von der Gemeinschaft angestrebten Ziele beigetragen haben.

Was die Strukturpolitiken und andere Arten von Mehrjahresprogrammen betrifft, so hat sich die Gemeinschaft für ein rasches Wachstum entschieden und sich vertraglich engagiert, ohne sich allerdings zu verpflichten, während des Durchführungszeitraums die erforderlichen Finanzmittel bereitzustellen. Im Gegenteil: Der Rat hat beschlossen, für derartige Ausgaben sollten jährliche Steigerungsraten gelten, die bei weitem nicht ausreichen, um die Finanzierung bereits eingegangener Verpflichtungen zu sichern.

Im Falle mehrerer Ausgabenpolitiken ist der Haushaltsplan entweder mangels Durchführungsbeschlüssen oder wegen unzureichender Verwaltungskapazitäten auf gemeinschaftlicher oder einzelstaatlicher Ebene nicht zufriedenstellend und damit im Widerspruch zur erklärten Politik ausgeführt worden.

Hinzu kommt, daß die Gemeinschaft ihr Ziel, die Haushaltsungleichgewichte einiger Mitgliedstaaten durch die Ausgabenpolitik zu korrigieren, nicht erreicht hat. Im Gegenteil: Das Spektrum der Korrekturmechanismen auf der Einnahmenseite ist größer geworden.

All diese Faktoren lassen erkennen, daß die Gemeinschaft eine mittelfristige Planung und ein effektiveres Management braucht. Planung ist zur Erreichung des gewünschten Niveaus im Management der Ausgabenpolitik notwendig, da Management ohne mittelfristige politische Richtlinien keinen Sinn hat.

2.1 Agrarausgaben

Die Auswirkungen der GAP auf den Haushalt hängen von den großen Veränderungen ab, die im Gleichgewicht der Agrarmärkte eingetreten sind. Hervorzuheben sind dabei vor allem zwei Punkte:

— Die Agrarproduktion der Gemeinschaft hat rascher zugenommen als der Verbrauch, woraus sich bei allen Erzeugnissen ein höherer Selbstversorgungsgrad ergibt. Bei den meisten Marktordnungserzeugnissen beträgt der Selbstversorgungsgrad mittlerweile 100 %, ist jedoch bei Milch und Getreide weitaus höher.

— Ähnliche Entwicklungen in vielen anderen Teilen der Welt haben zu Preiseinbrüchen auf den internationalen Märkten geführt und den Absatz der Überschüsse der Gemeinschaft erschwert und verteuert.

Die Gemeinschaft ist für Präferenzeinfuhren bestimmter Agrarerzeugnisse weit offengeblieben. Häufig stehen diese Erzeugnisse jedoch in unmittelbarem oder mittelbarem Wettbewerb mit der Gemeinschaftsproduktion. Einige werden bei der Viehzucht als Getreidesubstitute verwendet, so daß hier eine Möglichkeit zur Verringerung der Überschüsse verlorengeht.

Diese Entwicklungen haben im wesentlichen zwei Konsequenzen:

— Die im Rahmen der GAP vorgesehenen Interventionsmaßnahmen sind nach und nach aus einem Instrument zur Regulierung des Marktes zu einem wichtigen Bestandteil dieses Marktes geworden. In vielen Fällen bildet die Intervention nicht mehr die Ausnahme, sondern stellt für viele Großerzeuger einen Dauerabnehmer dar.

— Die — haushalts- und marktmäßigen — Schwierigkeiten beim Absatz der Agrarerzeugnisse haben zu einem Anschwellen der Lagerbestände geführt, was — wie in jedem beliebigen Produktionssektor — ein deutliches Zeichen für eine tiefgreifende Störung des Marktgleichgewichts ist.

Der Gemeinschaftshaushalt hat die finanziellen Auswirkungen dieses Marktungleichgewichts auffangen müssen. Die Ausgaben sind real um über 5 % jährlich angestiegen, obwohl schwierige Anpassungen im Bereich der GAP (z. B. durch Garantieschwellen, Milchquoten und Mitverantwortungsabgaben) bereits seit mehreren Jahren vorgenommen werden.

Die Ausgaben des EAGFL-Garantie je aktiven Landwirt haben sich real um 8 % jährlich erhöht. Ein Vergleich mit dem durchschnittlichen Anstieg der Pro-Kopf-Wertschöpfung (1,4 %) macht deutlich, daß der Agrarsektor in zunehmendem Maße vom Gemeinschaftshaushalt abhängig wird. Die Erhöhung der GAP-Ausgaben hat jedoch nicht im gleichen Maße zur Stützung der Agrareinkommen beigetragen, insbesondere wegen des steigenden Anteils der Lagerhaltungs- und Absatzkosten einschließlich der Ausfuhrerstattungen an den Ausgaben.

Die Zunahme der landwirtschaftlichen Lagerbestände hat die entsprechenden Haushaltsausgaben stark in die Höhe getrieben. Das Volumen der Bestände hat zur rückläufigen Entwicklung der Weltmarktpreise beigetragen und infolgedessen höhere Absatzkosten verursacht. Die mit den Lagerbeständen zusammenhängenden Kosten machen heute ein Fünftel der Ausgaben des EAGFL-Garantie aus. Überdies ist ein Teil der Kosten noch nicht im Haushalt erfaßt worden, da ihr Buchwert viel zu hoch angesetzt ist.

Tabelle 3

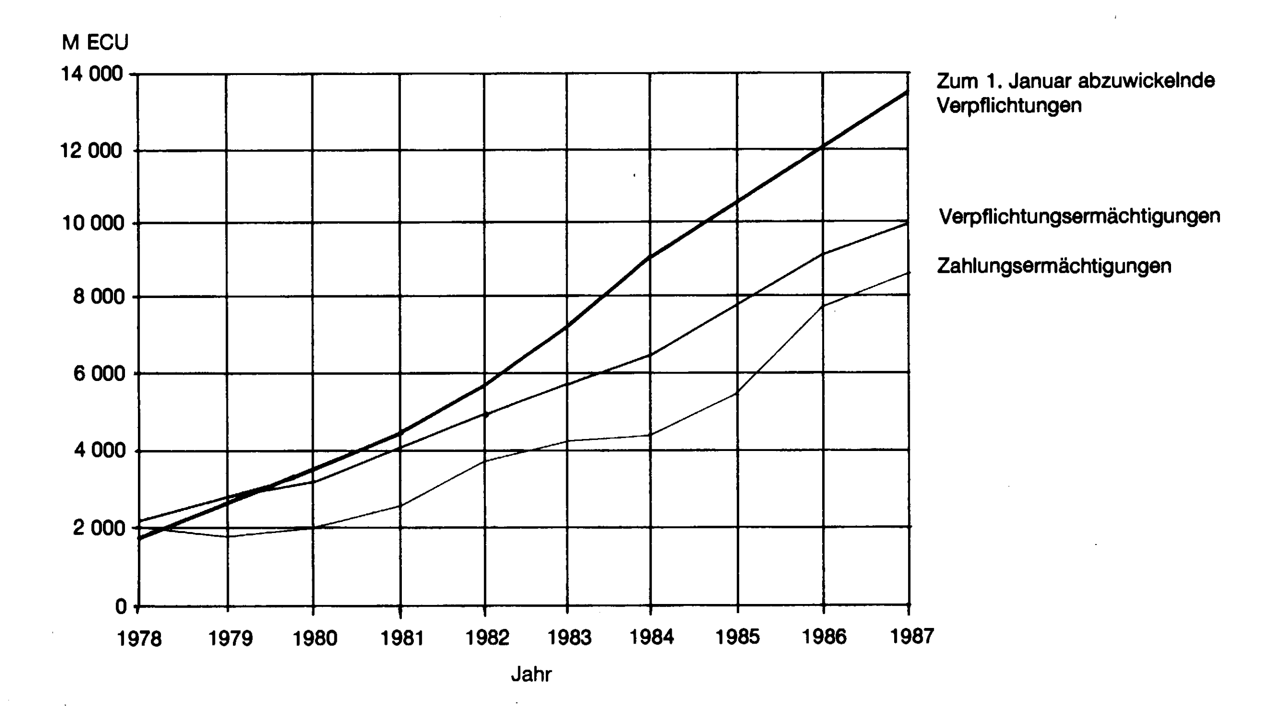
Entwicklung der landwirtschaftlichen Lagerbestände (Jahresende)
(in Mrd. ECU)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Wert zu Interventionspreisen	4,0	7,0	8,8	10,6	11,2	12,3
Marktpreise	2,2	3,6	4,3	4,9	3,7	4,2
Erforderliche Niedrigerbewertung in %	*45*	*49*	*51*	*54*	*67*	*66*

2.2 Altlast

Die landwirtschaftlichen Lagerbestände in ihrem derzeitigen Umfang stellen eine beträchtliche potentielle Belastung des Haushalts dar. Hinzu kommt noch die sogenannte „Altlast". Sie betrifft insbesondere die Strukturfonds der Gemeinschaft, außerdem aber auch die Entwicklungshilfe.

Schaubild 1 **Getrennte Mittel**



Da die strukturpolitischen Ausgaben in den letzten Jahren, vor allem infolge der beiden Erweiterungen der Gemeinschaft, deutlich gestiegen sind, mußte das Volumen der noch abzuwickelnden Verpflichtungen zwangsläufig ebenfalls rasch zunehmen. So war die starke Ausweitung der Verpflichtungsermächtigungen eine ausdrücklich erklärte Politik der Gemeinschaft, wie sie im jährlichen Haushaltsverfahren ihren Niederschlag findet. In Anbetracht der derzeitigen Regelungen und Bewirtschaftungspraktiken hat der Umfang der Zunahme jedoch eine Reihe von Problemen aufgeworfen:

— Die zur politischen, administrativen und technischen Abwicklung der Maßnahmen erforderliche Zeit wurde unterschätzt, so daß die Verpflichtungen langsamer als erwartet in Zahlungen umgesetzt wurden. Außerdem besteht die Tendenz, die jährlichen Verpflichtungsermächtigungen in einem Maße aufzublähen, das die Bewirtschaftungskapazität der Kommission und die Aufnahmekapazität der potentiellen Empfänger übersteigt. Die Verantwortung dafür dürfte bei den beiden Armen der Haushaltsbehörde und bei der Kommission selbst zu suchen sein;

— die Maßnahmen wurden nicht sorgfältig genug überwacht, so daß eine Reihe gebundener Beträge nicht mehr direkt einem Vorhaben entsprechen. Diese Verpflichtungen sollten schlicht und einfach gestrichen werden, doch ist dies nach den geltenden Bestimmungen nicht immer möglich.

2.3 Ausführung des Haushaltsplans

Die Ausführung der genehmigten Haushaltspläne ist in den letzten Jahren schwieriger geworden.

Dies hat im wesentlichen zwei Gründe:

— Die Schwierigkeiten im Haushaltsverfahren haben immer häufiger dazu geführt, daß die Haushaltspläne erst dann verabschiedet wurden, wenn das Jahr, auf das sie sich beziehen, schon weit fortgeschritten war. Kompliziert wurde diese Situation noch durch umfangreiche Nachtrags- und Berichtigungshaushaltspläne;

— die Tendenz, nichtausgeführte Verpflichtungs- und Zahlungsermächtigungen auf das nächste Haushaltsjahr zu übertragen, hatte zur Folge, daß die tatsächlichen Haushaltsansätze größer waren als die geplanten.

Tabelle 4

Genehmigung und Ausführung des Haushaltsplans
(Verpflichtungsermächtigungen; Durchschnitt 1983—1985 = Index 100)

	ursprünglich bewilligter Haushalt	Nachtragshaushalt	endgültiger Haushalt[1])	Ausführung		
				im gleichen Jahr	im folgenden Jahr	verfallen
EAGFL-Garantie	100,0	7,2	107,7	107,3	—	0,4
Strukturpolitik	100,0	6,3	124,8	112,5	10,9	1,4
sonstige Ausgaben	100,0	5,6	110,0	98,9	9,0	2,1
insgesamt	100,0	6,7	111,5	106,8	3,8	0,9

[1]) Einschließlich der aus dem vorangegangenen Haushaltsjahr fortbestehenden Verpflichtungsermächtigungen und der Mittelübertragungen.

Im Falle des EAGFL-Garantie erklärt sich die Differenz zwischen den im ursprünglichen Haushaltsplan bewilligten und den tatsächlich benötigten Mitteln hauptsächlich daraus, daß für die Ausgaben nicht die Haushaltsansätze, sondern die Entwicklung der Agrarmärkte maßgebend sind, die den geltenden Regelungen unterliegen.

Im Falle der anderen Ausgaben, insbesondere der strukturpolitischen Ausgaben, waren die Gemeinschaftsorgane und die Mitgliedstaaten nicht imstande, alle erforderlichen Durchführungsentscheidungen und Verwaltungsmaßnahmen zu treffen. Infolgedessen werden jedes Jahr Verpflichtungs- und Zahlungsermächtigungen in beträchtlichem Umfang übertragen. Die Folge ist eine wesentliche Differenz zwischen dem verabschiedeten Haushaltsplan und den tatsächlich verfügbaren Mitteln.

2.4 Haushaltsdisziplin

Bereits im Oktober 1981 hat sich die Kommission zum Ziel gesetzt, die Zuwachsrate der Agrarausgaben auf die der Eigenmittel zu begrenzen. Diese Leitlinie hat der Europäische Rat im November 1981 im wesentlichen unterstützt und im Juni 1983 in seine Schlußfolgerungen übernommen.

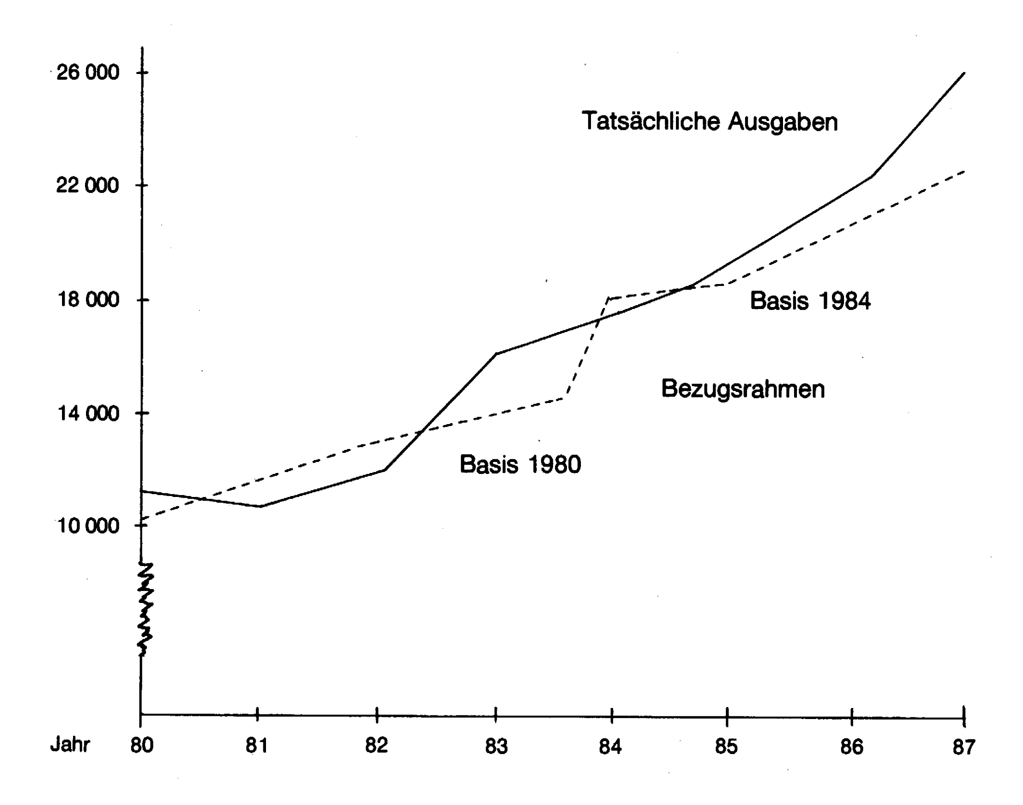
Im Dezember 1984 hat der Rat im Anschluß an den von der Kommission nach dem Mandat vom 30. Mai erstellten Bericht und an die Schlußfolgerungen der Tagungen des Europäischen Rats in Stuttgart und Fontainebleau eine Reihe von Kriterien für die Festsetzung der Ausgaben aufgestellt, die dem Ziel entsprechen, den Gemeinschaftshaushalt besser in den Griff zu bekommen. Die auf Gemeinschaftsebene unternommenen Anstrengungen sind das Spiegelbild entsprechender Maßnahmen, die von den meisten Mitgliedstaaten für ihren nationalen Haushalt getroffen wurden.

a) Für die GAP wurde grundsätzlich beschlossen, die Agrarausgaben sollten langsamer steigen als die Grundlage der eigenen Mittel

Wie das nachstehende Schaubild zeigt, hat es sich von Anfang an als unmöglich erwiesen, die zur Einhaltung der Leitlinien notwendigen Beschlüsse zu fassen.

Schaubild 2

Haushaltsdisziplin für den EAGFL, Abteilung Garantie



Die Nichteinhaltung des 1984 festgelegten Rahmens ist nur zum Teil auf unvorhersehbare externe Faktoren (Rückgang des Dollar und Wechselkurs-Neufestsetzung vom April 1986) zurückzuführen. In Wirklichkeit haben diese Faktoren nämlich keinen größeren Effekt als die mangelnde Niedrigerbewertung der landwirtschaftlichen Lagerbestände. Der Hauptgrund besteht vielmehr darin, daß die Haushaltsmechanismen der GAP eine ausreichende Ausgabenkontrolle ausschließen.

b) Mit dem Beschluß des Rates vom Dezember 1984 sollte die Zunahme der nichtobligatorischen Ausgaben auf den Höchstsatz begrenzt werden

Im Gegensatz zu den Bemühungen, Haushaltsdisziplin bei den Agrarausgaben zu üben, hat die Kommission diese Leitlinien für die nichtobligatorischen Ausgaben nicht akzeptiert, da sie ihrer Ansicht nach im Falle der Zahlungsermächtigungen nicht sinnvoll sind und den ausdrücklich erklärten Gemeinschaftspolitiken widersprechen, wenn sie blind auf Verpflichtungsermächtigungen angewandt werden. Besonders deutlich wird dies im Falle der Verpflichtungsermächtigungen für die Erweiterung, doch gilt der Grundsatz auch für die Durchführung der Einheitlichen Akte.

Es liegt auf der Hand, daß sich die Zahlungsermächtigungen aus den genehmigten Verpflichtungsermächtigungen ergeben müßten, wenn eine weitere Zunahme der Altlast verhindert und die Rückkehr zu einer ordnungsgemäßen Haushaltsführung ermöglicht werden soll. Es ist daher völlig normal, die Haushaltsdisziplin auf die Verpflichtungsermächtigungen anzuwenden und dabei gleichzeitig die politischen Leitlinien zu berücksichtigen, die von dem in der Gemeinschaft dafür zuständigen Gremium vor Beginn des jährlichen Haushaltsverfahrens festgelegt worden sind.

Tabelle 5

Anwendung der Haushaltsdisziplin auf die nichtobligatorischen Ausgaben: Überschreitung des der Haushaltsdisziplin entsprechenden Höchstbetrags im endgültigen Haushaltsplan in Prozent

	1985 fiktiv	1986 erste Anwendung		1987 [1])
		Haushaltsplan Dezember 1985	Haushaltsplan Juli 1986	
Verpflichtungen .	1,2	11,2	7,4	6,7
Zahlungen	0,5	22,1	32,1	4,7

[1]) Haushaltsvorentwurf der Kommission

Damit die Zunahme der Altlast in Grenzen gehalten und eine angemessene Haushaltsführung wiederhergestellt werden kann, müssen selbstverständlich die genehmigten Zahlungsermächtigungen aus den

beschlossenen Verpflichtungen resultieren. Deshalb ist es angezeigt, Haushaltsdisziplin auf die Verpflichtungsermächtigungen anzuwenden, und zwar unter Berücksichtigung des politischen Engagements, das die zuständige Behörde in der Gemeinschaft vor dem jährlichen Haushaltsprozeß eingegangen ist.

2.5 Mechanismus von Fontainebleau

Vor der Übereinkunft von Fontainebleau war zweimal formell der Versuch unternommen worden, „übermäßige" negative Haushaltsströme zu vermeiden: das erste Mal durch Anwendung der Artikel 130 und 131 des Beitrittsvertrags und das zweite Mal mit Hilfe des „Finanzmechanismus".

Nach der ersten Methode war — ähnlich wie bei der für Spanien und Portugal geltenden Regelung — eine progressive Beitragszahlung, die nach fünf Jahren 100 % erreicht, sowie eine Obergrenze für die Erhöhung der Beitragszahlungen in den beiden folgenden Jahren vorgesehen. Im Falle des Vereinigten Königreichs war sie nur zum Teil erfolgreich. 1974/75 wurde deutlich, daß das Vereinigte Königreich bereits erhebliche Nettobeiträge zum EG-Haushalt leistete. Daraufhin wurde als zweite Methode der „Finanzmechanismus" eingeführt, um das Defizit des Vereinigten Königreichs zu vermindern. In der Zeit der Anwendung des Mechanismus von 1976 bis 1984 ist es trotz zunehmender Nettodefizite zu keiner einzigen Rückzahlung an das Vereinigte Königreich gekommen. Für 1980 bis 1985 wurden allerdings Rückzahlungen auf Ad-hoc-Basis geleistet.

Im Haushaltsplan 1986 wird das Ungleichgewicht erstmals nach dem in Fontainebleau beschlossenen Mechanismus korrigiert.

Die folgende Tabelle zeigt, um welche Beträge es dabei geht und wie sich der Mechanismus auf die verfügbare Mehrwertsteuer-Spanne auswirkt.

Tabelle

Kosten des Mechanismus von Fontainebleau

	Durchschnitt[1] 1983 bis 1985	1986	1987 (S)
Bruttokorrektur			
— in Mio. ECU ..	1 530	2 736	3 150
— in Prozent Mehrwertsteuer	*0,10*	*0,15*	*0,17*

[1]) Fiktive Anwendung.
(S) Schätzung.

Mit dem Mechanismus von Fontainebleau wurde ein langewährender Konflikt in der Gemeinschaft beendet. Es ist jedoch auf folgendes hinzuweisen:

- Der Mechanismus hat bewirkt, daß der tatsächliche Satz für die Abführung der MwSt. auf unter 1,25 % gesunken und der Gemeinschaft damit ein Teil ihrer Einnahmen entgangen ist.
- Bei der Finanzierung des Ausgleichs bleibt der relative Wohlstand der beteiligten Länder unberücksichtigt.
- Die traditionellen Eigenmittel werden — wenn auch nur auf einer indirekten Grundlage — berücksichtigt. Ihnen wird aber der Gemeinschaftscharakter, den sie haben müssen, entzogen.

ZWEITER TEIL
Vorschläge für neue Eigenmittel

Mit ihren Vorschlägen für neue Eigenmittel will die Kommission die Grundlagen für eine Haushaltsreform schaffen, in deren Rahmen die derzeitigen Unzulänglichkeiten beseitigt und der Gemeinschaft die Ressourcen und Mechanismen an die Hand gegeben werden sollen, die sie für ihre Weiterentwicklung gemäß den Zielsetzungen der Einheitlichen Akte benötigt.

Die Kommission verfolgt folgende Ziele:

a) Die Gemeinschaft soll über eine ausreichende Eigenmittelmarge verfügen können, die einen recht langen Zeitraum der Haushaltssicherheit gewährleistet und sie in die Lage versetzt, ihre Weiterentwicklung — insbesondere bei der Vollendung des Binnenmarktes — entsprechend zu planen;

b) die Zusammensetzung der eigenen Mittel soll geändert werden, um auf stabilere Einnahmen und eine dem relativen Wohlstand der Mitgliedstaaten besser entsprechende Lastenverteilung hinzuwirken;

c) Ergänzung und Stärkung der Mechanismen zur Gewährleistung einer Haushaltsdisziplin, die das Erfordernis einer rigorosen Mittelzuweisung mit dem Erfordernis eines signifikanten Ausbaus der gemeinsamen Politiken in Einklang bringt;

d) Änderung der die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans bestimmenden Verhaltensweisen und Regeln, um eine möglichst wirtschaftliche Mittelbewirtschaftung, mehr Transparenz bei den Haushaltsbeschlüssen und eine striktere Ausgabenkontrolle zu gewährleisten;

e) nach wie vor soll sichergestellt werden, daß erforderlichenfalls ein Ausgleich geleistet wird, um auf einer Grundlage, die den relativen Wohlstand der Mitgliedstaaten besser berücksichtigt, bestimmte Haushaltsungleichgewichte zu korrigieren.

* * *

Die Kommission legt ihre Vorschläge dem Parlament und dem Rat vor, damit die beiden Zweige der Haushaltsbehörde jeweils ihre eigene Bewertung vornehmen können.

Dabei ist zunächst von der Überlegung auszugehen, daß die Gemeinschaft mit den Mitteln ausgestattet werden muß, die unerläßlich sind, wenn eine Zahlungsunfähigkeit — diese Möglichkeit ist angesichts der schwerwiegenden Risiken, mit denen der Haushaltsplan für 1987 bereits behaftet ist, als durchaus realistisch anzusehen — vermieden werden soll.

Darüber hinaus ist die Kommission davon überzeugt, daß die Durchführung der von ihr vorgeschlagenen Maßnahmen der Gemeinschaft zu Haushaltsinstrumenten verhelfen wird, die geeignet sind, die Finanzierung der gemeinsamen Aktionen — insbesondere der in der Einheitlichen Akte vorgesehenen Aktionen — unter Berücksichtigung einer strikten Haushaltspolitik zu gewährleisten.

Die Vorschläge der Kommission entsprechen zum einen dem Wunsch nach Stabilität und größerer Haushaltssicherheit, zum anderen der Notwendigkeit, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt angesichts der durch die jüngste Erweiterung und die Vollendung des Binnenmarktes bedingten Änderungen aufrechtzuerhalten, und schließlich dem Erfordernis, die Elemente einer Haushaltsdisziplin festzulegen, die einen Konsens zwischen den beiden Zweigen der Haushaltsbehörde erleichtert.

I. Haushaltsdisziplin

1.1

Das von der Kommission vorgeschlagene Volumen der zusätzlichen Eigenmittel wird es der Gemeinschaft ermöglichen, ihren Ausbau zumindest bis 1992 unter befriedigenderen Bedingungen der „Haushaltssicherheit" zu finanzieren, als dies bisher der Fall war. Die Kommission wird dann über einen Haushaltsplan verfügen, in dem die tatsächlich zu leistenden Ausgaben ausgewiesen sind, und sie kann auf Kunstgriffe wie die Übertragung von Ausgaben auf das folgende Haushaltsjahr, um die Unausgewogenheit von Einnahmen und Ausgaben zu verschleiern, verzichten.

Die Kommission ist jedoch der Auffassung, daß die Schaffung dieser neuen Marge mit einer Stärkung der Haushaltsdisziplin und der Sparpolitik einherzugehen hat, die für die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans maßgeblich sein müssen. Ihre Vorschläge, die Eigenmittel-Obergrenze anzuheben und die Haushaltsdisziplin und straffe Haushaltsführung zu verstärken, sind daher untrennbar miteinander verknüpft.

Die Verknüpfung dieser beiden Anliegen ist nach Auffassung der Kommission ein wichtiger Faktor für die Ausgewogenheit ihrer Vorschläge. In diesem Sinne bittet sie Rat und Parlament, den Inhalt der von ihr im Bereich der Haushaltsdisziplin und Haushaltsführung vorgeschlagenen Regeln und Verhaltensweisen ebenso aufmerksam zu prüfen wie ihre Vorschläge für die Zusammensetzung und die neue Obergrenze der eigenen Mittel.

1.2

Für die Haushaltspolitik der Gemeinschaft in den nächsten fünf Jahren bedarf es einer neuen institutionellen Grundlage. Hierzu muß eine neue interinstitutionelle Vereinbarung geschlossen werden, wonach sich Kommission, Rat und Parlament formell verpflichten,

- die Haushaltsführung so zu gestalten, daß die neue Eigenmittel-Höchstgrenze bis mindestens 1992 eingehalten werden kann,
- die Mehrjahresvorausschätzungen als Instrument der mittelfristigen Haushaltsführung einzusetzen, mit dem — unter Wahrung der Höchstgsrenze — die Haushaltsbeschlüsse und der Instanzenweg der jährlichen Haushaltspläne eindeutig festgelegt werden,
- die Verpflichtungsermächtigungen als Ausdruck der gewünschten Haushaltspolitik und folglich als Bezugsgrundlage für die Haushaltsdisziplin anzusehen. Auf diese Weise können die Verpflichtungen im Rahmen der verfügbaren Mittel automatisch gedeckt werden.

Durch eine derartige Vereinbarung würde die Gemeinschaft — zumindest für den nächsten Fünfjahreszeitraum — über Elemente der Stabilität, der Sicherheit und des Konsenses zwischen den Organen verfügen, so daß der Haushaltsplan gemäß den für die Haushaltsführung der Mitgliedstaaten geltenden Grundsätzen seine Aufgaben beim Ausbau der gemeinsamen Politiken weiterhin erfüllen kann.

1.3

Ebenso wie die Mitgliedstaaten muß sich auch die Gemeinschaft um mehr Haushaltsdisziplin bemühen. Dies darf jedoch kein Selbstzweck sein, bei dem die Ziele, die sich die Gemeinschaft gesteckt hat und zu deren Verwirklichung der Haushaltsplan beitragen soll, aus dem Auge verloren werden. Vielmehr muß darin eine Methode gesehen werden, die eine bessere Zuweisung der verfügbaren Mittel nach mittelfristigen Prioritäten ermöglicht. Die Haushaltsdisziplin muß unter Einhaltung der drei folgenden Kriterien gewahrt werden.

a) Die neue Obergrenze muß ausreichen, um bis mindestens 1992 die Gemeinsamen Politiken — sowohl bei den Mitteln für Zahlungen als auch bei den Mitteln für Verpflichtungen — finanzieren zu können. Die Tragweite dieses quantitativen Erfordernisses muß richtig eingeschätzt werden.

Die verfügbaren Mittel der Gemeinschaft sind im Jahresdurchschnitt 1980 bis 1987 real um 4,5 % gestiegen (siehe Tabelle 6). Auch wenn man davon ausgeht, daß die Verpflichtungsermächtigungen die Obergrenze 1992 erreichen werden, die Zuwachsrate der eigenen Mittel würde bis 1992 ihre bisherige Höhe beibehalten.

Bei dieser neuen Höchstgrenze würde sich das Wachstumspotential der Gemeinschaftsausgaben daher nicht stärker erhöhen als in den Jahren 1980 bis 1987.

Tabelle 6

Eigene Mittel der Gemeinschaft und BIP
(reales Wachstum im Jahresdurchschnitt — in %)

	1980 bis 1987	1987 bis 1992
Eigene Mittel[1] .	4,5	4,6
BSP (EUR–12) . . .	1,6	2,7

[1]) Pro Kopf der Bevölkerung, wobei für 1987 die Finanzierung des voraussichtlichen Fehlbetrags berücksichtigt ist.

Die Tatsache, daß diese Wachstumsrate nahezu unverändert bleibt, ist auch unter Berücksichtigung der Ausgaben zu bewerten, die im Hinblick auf eine Sanierung der Haushaltslage notwendig sind (Absatz der Lagervorräte, „Altlasten").

Um die Entwicklung in den beiden Zeiträumen korrekter vergleichen zu können, müßte eigentlich die Wachstumsrate der eigenen Mittel für den Zeitraum 1980 bis 1987 im gleichen Maße angehoben werden, wie es zur Finanzierung dieser beiden Komponenten erforderlich wäre, was freilich nicht in vollem Umfang geschehen ist. Dies bedeutet gleichzeitig, daß ein Teil der künftigen Einnahmen zum Ausgleich der Fehlbeträge des vorangegangenen Zeitraums dienen wird.

Tabelle 6 zeigt auch, daß das Wirtschaftswachstum auf der Grundlage der gegenwärtig vorliegenden Vorausschätzungen im Zeitraum 1987 bis 1992 höher sein dürfte. Sonst dürfte sich der Abstand zwischen der Erhöhung der tatsächlich abgerufenen Eigenmittel und der Schaffung von mehr Wohlstand in der Gemeinschaft erheblich verringern.

Diese beiden Feststellungen machen deutlich, daß die Einhaltung der für 1992 festgesetzten Obergrenze de facto eine ausgeprägte relative Verlangsamung des Wachstums des Gemeinschaftshaushalts impliziert.

b) Auf die Agrarausgaben muß eine Disziplin angewandt werden, die das erforderliche Instrumentarium für eine wirkliche Ausgabeneindämmung an die Hand gibt.

Zunächst ist das Kriterium festzulegen, das einzuhalten ist, damit dem Erfordernis der Ausgabeneindämmung Genüge geleistet wird.

Dieses Kriterium würde so aussehen, daß sich die Ausgaben für die Verwaltung der Agrarmärkte nicht rascher erhöhen als die Grundlage der Eigenmittel.

Der Rahmenbetrag für die Agrarausgaben, auf den diese Höchststeigerungsrate angewandt wird, würde ebenso definiert wie in Artikel 3a der Schlußfolgerungen des Rates vom 4. Dezember 1984 über die Durchführung der Haushaltsdisziplin. Er muß ebenfalls die mit dem Absatz und der Wertminderung der Agrarbestände verbundenen Kosten decken.

Das Kriterium müßte Jahr für Jahr eingehalten und die Ausgaben über einen Zeitraum von drei Jahren eingedämmt werden. Dies bedeutet beispielsweise, daß die Ausgaben des EAGFL-Garantie im Haushaltsjahr 1986 dadurch festgelegt würden, daß die Wachstumsrate der Grundlage der Eigenmittel auf die tatsächlichen Ausgaben 1987 angewandt wird.

Grundvoraussetzung für die Erreichung eines solchen Ziels auf dauerhaften Grundlagen ist die Eindämmung der Produktion. Um jedoch jede Überschreitung der veranschlagten Haushaltsmittel zu vermeiden, schlägt die Kommission vor, die Haushaltsstabilisatoren, die von Fall zu Fall Ausgabeneinsparungen oder Mehreinnahmen bewirken, generell einzubauen, so daß die aus Eigenmitteln finanzierten jährlichen Ausgaben innerhalb der festgelegten Grenzen gehalten werden können.

Für eine Reihe von Sektoren gibt es bereits automatische Ausgabenstabilisatoren; andere Stabilisierungsmechanismen sind von der Kommission anläßlich der Vorlage ihrer Preisvorschläge für das Wirtschaftsjahr 1987/88 unlängst verstärkt oder eingeführt worden (Ölsaaten, ölhaltige Früchte, Olivenöl). Die Verringerung der Milchquoten, die Erhöhung der Mitverantwortungsabgaben für Getreide und Milch und die Verringerung der Beihilfen entsprechend dem Überschreiten der Erzeugungsschwellen können beispielsweise als Instrumente zur Eindämmung der aus Eigenmitteln finanzierten Agrarausgaben eingesetzt werden. Die Neuerung bestünde darin, daß diese Mechanismen strikt angewandt werden, damit die vorgesehenen Rahmenbeträge auf keinen Fall überschritten werden und daß sie zwangsläufig bzw. automatisch ausgelöst werden.

Dies setzt voraus, daß die Kommission und der Rat einer zweifachen Verpflichtung nachkommen.

Die Kommission muß es als ihre Pflicht ansehen, dem Rat die erforderlichen Stabilisierungsmaßnahmen vorzuschlagen, wenn sie der Ansicht ist, daß eine ernsthafte Gefahr der Überschreitung der Rahmenbeträge besteht. Der Rat wiederum muß sich zu einer raschen Beschlußfassung über den Inhalt der Kommissionsvorschläge verpflichten.

Zu diesem Zweck sind in die Agrarregelung Bestimmungen aufzunehmen, die

— es der Kommission ermöglichen, die Interventionsregelung innerhalb im voraus festgelegter Grenzen anzupassen, um gewisse Einsparungen bei der Verwaltung zu erzielen, und dies

zumindest als Sicherungsmaßnahme bis zu der Beschlußfassung des Rates;

- dem Rat genau festgelegte kurze Fristen (beispielsweise drei Monate) für eine Beschlußfassung über die Vorschläge der Kommission vorschreiben, wenn diese wichtigeren Aspekte der Marktorganisationen berühren.

Es ist Aufgabe der Kommission, rechtzeitig dahin gehend tätig zu werden, bevor aus der Gefahr einer Überschreitung der Rahmenbeträge eine wirkliche Überschreitung wird. Die Kommission wird deshalb insbesondere durch eine monatliche Überwachung der Ausführung des Haushaltsplans dazu beitragen, daß die Vorausschätzung der Ausgaben verbessert wird.

Für den Fall, daß außergewöhnliche währungspolitische Ereignisse eintreten, sollen die durch die Haushaltsdisziplin festgelegten jährlichen Rahmenbeträge durch eine Rücklage zur Finanzierung der Haushaltsfolgen ergänzt werden. Dieser Reserve sollen die gegenüber einer Basisparität der Währungen (ECU/Dollar) eingesparten Mittel zufließen; sie soll zur Finanzierung der Mehrausgaben dienen, die sich aus einer für die GAP ungünstigen Entwicklung der Paritäten ergeben.

Sollte ein Fehlbetrag bei den Ausgaben des EAGFL-Garantie dennoch unvermeidlich sein, entweder weil der Rat die von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen nicht beschlossen hat, oder weil diese Maßnahmen nicht die erwarteten Auswirkungen auf den Haushalt hatten, oder aber weil die Rücklage für außergewöhnliche Ereignisse nicht ausreichte, namentlich infolge unvorhersehbarer währungspolitischer Ereignisse, so müßte dieser Fehlbetrag durch ein Berichtigungsschreiben oder einen Nachtragshaushaltsplan gedeckt werden. Die so finanzierte Mittelüberschreitung muß durch entsprechende Einsparungen in den zwei folgenden Haushaltsjahren gedeckt werden.

Außerdem wird der Übergang vom Vorschußsystem zum Erstattungssystem beim EAGFL-Garantie auch insofern eine bessere Kontrolle der Ausgaben ermöglichen, als diese nur getätigt werden können, wenn die erforderlichen Mittel tatsächlich zur Verfügung stehen und die Zahlungsanträge vollauf begründet sind.

Die Kommission wird hierzu einen förmlichen Vorschlag vorlegen.

Bei Befolgung dieser Grundsätze würde man die derzeitige Lage, die durch eine unmittelbare Haushaltswirksamkeit der Agrarverordnungen gekennzeichnet ist, dahin gehend nachhaltig ändern, daß diese Regelungen im Hinblick auf die Einhaltung der im voraus festgelegten Rahmenbeträge angewandt bzw. geändert werden.

c) Dritte Regel für die Einhaltung der Haushaltsdisziplin: Die Mehrjahres-Haushaltsplanung muß zu einem Instrument der mittelfristigen Haushaltsführung werden.

Anstatt eine von der Kommission vorgeschlagene, aber von der Haushaltsbehörde kaum beachtete simple Vorausschau zu bleiben, muß sie zu einem Akt der mittelfristigen Programmierung der Gemeinschaftsfinanzen werden.

Im Hinblick darauf würde die Kommission jeweils zu Jahresbeginn eine Mehrjahresplanung vorschlagen, in der die Entscheidungen zum Ausdruck kommen, die zum einen die Haushaltsdisziplin und die Einhaltung der Eigenmittel-Obergrenze, zum anderen den Ausbau der gemeinsamen Politik in den verschiedenen Bereichen miteinander in Einklang bringen. Die beiden Zweige der Haushaltsbehörde würden zu dieser Planung, den darin enthaltenen wichtigsten Entscheidungen sowie der vorgesehenen Abwicklung der Finanzierung der wichtigsten Gemeinschaftsaktionen Stellung nehmen. Diese Stellungnahme sollte innerhalb einer bestimmten Frist — noch vor Prüfung des Haushaltsvorentwurfs — abgegeben werden.

In Ermangelung einer konvergierenden Stellungnahme der beiden Zweige der Haushaltsbehörde könnte die Kommission davon ausgehen, daß die Absichten, die sie in dieser Planung zum Ausdruck gebracht hat, den Bezugsrahmen abgeben, in den sich die jährlichen Haushaltspläne einfügen müssen.

Die Kommission und die Haushaltsbehörde müssen Jahr für Jahr für die Einhaltung der Mehrjahres-Haushaltsplanung Sorge tragen, in der Jahr für Jahr die im gesamten Haushaltsplan bis 1992 verfügbaren Höchstbeträge festgelegt werden. Das bedeutet für die NOA, daß sie stärker ansteigen als der Höchstsatz, jedoch den in der Mehrjahres-Haushaltsplanung festgelegten Höchstbetrag nicht übersteigen.

Außerdem würde die Mehrjahresplanung zu einem Instrument der Haushaltsdisziplin, da sie eine regelmäßige und schrittweise Abwicklung der Ausgaben unter Vermeidung einer zu raschen Inanspruchnahme der verfügbaren neuen Mittel vorsehen und für das Ende des Zeitraums eine Sicherheitsmarge gegenüber der festgesetzten Obergrenze lassen muß. Konkret bedeutet dies, daß

- der jährliche Betrag der Ausgaben für den gesamten Haushalt nicht höher sein kann als der Betrag, der sich aus der Entwicklungstendenz zwischen dem gegenwärtigen und dem für das Ende des Zeitraums vorgesehenen Betrag ergibt;
- in dem neuen grundlegenden Beschluß über die neuen eigenen Mittel die jährlich einzuhaltenden Obergrenzen, die sich aus dieser Entwicklungstendenz ergeben und die die Finanzierung aller erforderlichen Ausgaben (einschließlich der Niedrigerbewertung der Lagerbestände) ermöglichen, festgelegt werden;
- jeder Vorschlag für eine Überschreitung des Höchstsatzes für die nichtobligatorischen Ausgaben ohne Rücksicht darauf, ob er von der Kommission oder einem der beiden Zweige der Haushaltsbehörde ausgeht, durch einen signifikanten Ausbau der Politik, insbesondere in Verbindung mit der Durchführung der Einheitlichen Akte, begründet werden muß.

Die Haushaltsdisziplin, die in dieser Mehrjahresplanung zum Ausdruck kommt, fände in den Verpflich-

tungsermächtigungen ihren Niederschlag, während für die Entwicklung der Zahlungen der aus der administrativen und technischen Durchführung der eingeleiteten Maßnahmen resultierende Bedarf maßgeblich ist. Dies bedeutet praktisch, daß die Eigenmittel-Obergrenze bis 1992 bei den Verpflichtungsermächtigungen wie bei den Zahlungsermächtigungen eingehalten werden muß.

Die Heranziehung der Verpflichtungsermächtigungen als Bezugsgrundlage für die Haushaltsdisziplin ist eine äußerst wichtige Neuerung gegenüber den derzeitigen Vorschriften. Sie ist gerechtfertigt, weil sie den politischen Willen und die Entscheidungen der Haushaltsbehörde widerspiegelt. Außerdem gewährleistet eine geregelte Entwicklung der Verpflichtungsermächtigungen ganz selbstverständlich die Einhaltung der Disziplin und der Obergrenze bei den Zahlungsermächtigungen. Wie die Kommission in der mehrjährigen finanziellen Vorausschau, die sie außerdem vorlegt, deutlich gemacht hat, ist die Einhaltung der neuen Obergrenze bei den Verpflichtungsermächtigungen faktisch gleichbedeutend mit einer erheblich geringeren Inanspruchnahme der neuen Mittel bei den Zahlungsermächtigungen.

Schließlich muß der Grundsatz einer ordnungsgemäßen Haushaltsführung, bei der alle Folgen der gefaßten Beschlüsse in den Haushaltsplan einbezogen werden, strikt befolgt werden. Dies gilt namentlich für Entscheidungen, die die Agrarpreise betreffen.

II. Der Haushaltsvollzug

2.1

Die Kommission vertritt in ihrer Analyse der Bedingungen für die Ausarbeitung und Ausführung des Haushaltsplans den Standpunkt, daß hinsichtlich der Verbesserung des Haushaltsvollzugs folgende Aspekte am kritischsten sind:

a) Eine Überbudgetierung zahlreicher Haushaltslinien, hauptsächlich bei den getrennten Mitteln, infolge einer Überschätzung der Ausgabenkapazität, die besonders bei der Einleitung neuer Aktionen zutage tritt, oder einer Unterschätzung der Fristen, die notwendig sind, um beim Rat die Rechtsgrundlage für die Mittelausführung zu erwirken. Dem wird durch die Möglichkeiten der Mittelübertragung Vorschub geleistet.

b) Eine allzu partielle Einhaltung des Grundsatzes der Jährlichkeit des Haushalts aufgrund der vorgenannten Umstände, die sich in hohen Mittelübertragungen niederschlägt. Dies ist der Haushaltstransparenz insofern abträglich, als die für ein gegebenes Haushaltsjahr verfügbaren Mittel eine heterogene Zusammensetzung haben: ein Teil dieser Mittel wird von der Haushaltsbehörde für das Haushaltsjahr bewilligt, bei den übrigen handelt es sich um hohe Restmittel aufgrund vergangener Beschlüsse, die nicht ausgeführt werden konnten.

c) Eine unzureichende Weiterführung der eingeleiteten Aktionen oder Programme, was zu erheblichen Terminabweichungen führt. Dadurch erklärt sich weitgehend die Empfindlichkeit und ungenügende Inanspruchnahme der Haushaltsmittel. Eine weitere Folge davon ist ein hohes Volumen an „ruhenden Mittelbindungen", d. h. Mittelbindungen, zu denen eine reale Entsprechung in Form von zu finanzierenden Projekten und Programmen nicht mehr existiert.

d) Die Kosten der Gemeinschaftsmaßnahmen sind im Hinblick auf die angestrebten Ziele nicht immer optimal. So könnten in einzelnen Fällen dieselben Ziele mit einem geringeren Ausgabenaufwand und/oder anderen Modalitäten erreicht werden.

Die Kommission schlägt Änderungen sowohl der Vorgehensweise als auch der Regeln für die Ausarbeitung und Ausführung des Haushaltsplans vor, um den Mittelabruf zu reduzieren und die Allokation der Mittel nach Maßgabe der Ziele zu verbessern. Diese Änderungen, die die unerläßliche Ergänzung der Kriterien der Haushaltsdisziplin darstellen, sollen die Anwendung dieser Kriterien erleichtern. Das Endziel besteht darin, die Ausgaben besser unter Kontrolle zu bekommen und ihre Wirksamkeit zu steigern.

2.2

Um die Gefahren einer Überbudgetierung auf ein Minimum zu begrenzen, schlägt die Kommission eine zweiteilige Lösung vor.

2.2.1

Was zunächst die Vorgehensweise angeht, verpflichtet sie sich dazu, daß ihre Mittelanforderungen möglichst weitgehend den tatsächlichen Ausführungsmöglichkeiten entsprechen, wobei auch der Aufnahmekapazität der potentiellen Empfänger Rechnung getragen werden soll, die sich bei neuen Maßnahmen nur schrittweise anpaßt. Sie fordert die Haushaltsbehörde auf, bei der Feststellung des Haushaltsplans in verstärktem Maße die Schätzungen zu beachten, die die Kommission zur Begründung ihrer Mittelanforderungen vorlegt.

Genauer gesagt wünscht die Kommission, daß die Mittelaufstockung bei bestimmten Haushaltslinien von der Haushaltsbehörde erst nach Prüfung der effektiven Möglichkeiten für die Mittelverwendung beschlossen wird.

Ein Mehrjahreskonzept für die Ausgabenprogrammierung bietet außerdem die Möglichkeit, die etwaige Bekundung eines politischen Willens zur Verstärkung bestimmter Aktionen zeitlich besser zu staffeln.

Die Kommission wird ihren Vorschlägen für Verpflichtungsermächtigungen Terminpläne für die entsprechenden Zahlungsermächtigungen beifügen. Damit diese Terminpläne möglichst weitgehend eingehalten werden können, müssen sie in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen ausgearbeitet werden, deren Mitwirkung eine unerläßliche Voraussetzung für die Qualität der Vorausschätzungen ist.

Die Kommission verpflichtet sich, die Haushaltsbehörde regelmäßig über größere Abweichungen von

den ursprünglich vorgesehenen Terminen zu informieren.

2.2.2

Ferner schlägt die Kommission vor, den Mittelabruf dadurch auf das absolut notwendige Maß zu begrenzen, daß die Regeln für die Inanspruchnahme von Titel 10/B geändert werden.

Diese Änderungen weisen zwei Aspekte auf:

— Erstens wird bei Kapitel 101 eine allgemeine Rücklage vorgesehen, die in Anspruch genommen werden kann, falls die Mittel bei einzelnen Haushaltslinien nicht ausreichen sollten. Dadurch könnte bei den abgerufenen Mitteln eine Einsparung erzielt werden. Die Mittel bei den einzelnen Linien könnten anfangs eher knapp kalkuliert werden, und die allgemeine Rücklage würde im Laufe des Haushaltsvollzugs zu einer Art Größenersparnis führen. Es ist wenig wahrscheinlich, daß bei allen betroffenen Linien gleichzeitig ein Mehrbedarf auftreten wird.

— Zweitens werden bei Kapitel 100 gemäß den bisher geltenden Vorschriften die Mittel eingesetzt, für die eine Rechtsgrundlage noch nicht existiert. Spätestens am 1. Oktober jedes Jahres beauftragt die Kommission die Haushaltsbehörde, zu den Linien, für die eine Rechtsgrundlage beschlossen wurde, die entsprechenden Beträge zu übertragen. Für die Beträge zugunsten der Linien, für die eine Rechtsgrundlage noch fehlt, schlägt die Kommission grundsätzlich keine alternative Verwendung vor. Diese Mittel verfallen automatisch am Ende des Haushaltsjahres. Die Kommission wird von Fall zu Fall beurteilen, ob eine erneute Einsetzung in den Haushaltsplan des darauffolgenden Haushaltsjahres vorzuschlagen ist. Infolgedessen können die Einnahmen, die den nicht verwendeten Mitteln entsprechen, zum Saldo des Haushaltsjahres hinzugerechnet werden.

Die beiden oben vorgeschlagenen Maßnahmen werden so dazu beitragen, die Jährlichkeit des Haushaltsplans stärker zu betonen.

2.3

In jedem Falle sollten zusätzliche Bestimmungen eingeführt werden, um den Grundsatz der Jährlichkeit des Haushalts unmittelbar zu bekräftigen.

Die bisherigen Haushaltsvorschriften ermöglichen systematische Mittelübertragungen auf die folgenden Haushaltsjahre. Eine solche Möglichkeit ist in mancherlei Hinsicht gerechtfertigt, vor allem, wenn die Kriterien für einen korrekten Ausgabenbeschluß nicht erfüllt sind. Sie hat jedoch den Nachteil, daß sie bei der Mittelanforderung und -bewilligung einem gewissen Laxismus Vorschub leistet und zu einer weniger strengen Bewirtschaftung der verfügbaren Mittel verleitet.

Um wieder zu einer größeren Transparenz der verfügbaren Haushaltsmittel zu gelangen und zu erreichen, daß der Grundsatz der Jährlichkeit des Haushalts besser respektiert wird, schlägt die Kommission folgendes vor:

— Der Automatismus der fortgeschriebenen Verpflichtungsermächtigungen und der Übertragung der Zahlungsermächtigungen wird aufgehoben; hierzu werden die Haushaltsordnung und die spezifischen Regelungen, insbesondere für die Strukturfonds, soweit erforderlich angepaßt. Damit verfallen alle im Haushaltsjahr „n" nicht verwendeten Mittel, für die die Kommission keine Verwendung im Haushaltsjahr „n+1" vorgeschlagen hat.

— Die Haushaltsbehörde wird zu Beginn des Haushaltsjahres davon unterrichtet, wie die Kommission die nicht verfallenen Mittel verwenden will. Die Verwendung kann in dreierlei Form erfolgen:

  a) Übertragung bei derselben Haushaltslinie,

  b) Übertragung zu einer anderen Haushaltslinie,

  c) Übertragung zu der allgemeinen Rücklage bei Kapitel 101.

  Die Verwendungsart wird davon abhängen, zu welchem Schluß die Kommission bei der Untersuchung der Gründe für die Nichtinanspruchnahme der Mittel gelangt ist.

  Damit würde die Haushaltsbehörde ausdrücklich darüber informiert, welche Mittel im folgenden Haushaltsjahr bei den einzelnen Linien verfügbar sind. Überdies könnte die bei Kapitel 101 vorgesehene allgemeine Rücklage, die auch durch die oben genannten Übertragungen gespeist werden kann, zu einer permanenten Rücklage werden.

  Alle oben beschriebenen Maßnahmen sind notwendig, um

  — die Gewissenhaftigkeit der Anweisungsbefugten und potentiellen Zahlungsempfänger zu steigern,

  — den Haushaltsplan des Jahres um alle überflüssigen Mittel zu bereinigen,

  — eine einheitliche und klare Grundlage für die verfügbaren Mittel des Haushaltsjahres zu schaffen.

2.4

Was die Verbesserung des Haushaltsvollzugs angeht, wird die Kommission durch entsprechende interne Vorkehrungen gewährleisten, daß der Haushaltsvollzug den Vorausschätzungen weitestgehend entspricht. Zu diesem Zweck muß sie auf die Mitarbeit der einzelstaatlichen Verwaltungen rechnen können.

Die neue Verpflichtung, der Haushaltsbehörde signifikante Fristabweichungen mitzuteilen und zu begründen, ist ein zusätzlicher Anreiz zur Einhaltung dieser Fristen.

Überdies hat die Kommission eine Überprüfung der „ruhenden Mittelbindungen" vorgenommen, d. h. früherer Mittelbindungen, auf die binnen eines anormal langen Zeitraums keine Zahlungen gefolgt sind. Dabei hat sie festgestellt, daß das Volumen dieser

„ruhenden Mittelbindungen" relativ hoch ist und daß viele davon ohne weiteres aufgehoben werden können. So sind mittlerweile für den Sozialfonds hohe Beträge annulliert worden, wodurch sich die „Altlast" entsprechend verringert.

Dieses Vorgehen bei den „ruhenden Mittelbindungen" erfordert unter Umständen die Überarbeitung der geltenden Verordnungen.

Die Mittelausführung bei den Strukturfonds wird durch die Weiterführung der Tätigkeiten im Rahmen der gemeinsam mit den einzelstaatlichen Verwaltungen ausgearbeiteten Programme erleichtert.

Damit verringern sich für die Kommission die Kontrollaufgaben, da die Mitgliedstaaten unmittelbarer an der Durchführung dieser Programme beteiligt sind.

Die Kommission beabsichtigt somit, eine Regelung einzuführen, die es ihr erlaubt, die bewilligten Mittel planmäßig auszuführen und die Mittel, die nicht planmäßig verwendet werden können, unverzüglich zu annullieren.

2.5

Die Kommission will sich im Rahmen einer systematischen Prüfung der Modalitäten der Haushaltsausführung vergewissern, daß der angestrebte Anreizeffekt unter minimalem Kostenaufwand erreicht wird. Dies ist insbesondere bei den Strukturmaßnahmen notwendig, wo möglicherweise neue Modalitäten eingeführt werden, die besser der Art des Vorhabens und/oder Programms und den spezifischen Anforderungen der Projektträger entsprechen.

Die Kommission bemüht sich daher auch um eine Entwicklung ihrer Finanzinstrumente dahin gehend, daß sie bei der Finanzierung von Vorhaben nur in geringem Maße ihre Haushaltsmittel in Anspruch nehmen muß, dafür aber weitestgehend die Möglichkeiten nutzen kann, die sich auf dem Markt bieten.

So sehen die bisherigen Leitlinien für die Modalitäten der Inanspruchnahme der Strukturfonds vor, daß bei der Durchführung bestimmter Maßnahmen Haushaltszuschüsse und Gemeinschaftsdarlehen gekoppelt werden sollen, so oft die Art des Vorhabens es erlaubt.

Dies setzt auch voraus, daß geprüft wird, welche Möglichkeiten für die Inanspruchnahme des Haushalts neben den Zuschüssen noch bestehen. So kommen für bestimmte Programme oder Vorhaben möglicherweise rückzahlbare Vorschüsse und Bürgschaften in Betracht.

Durch diese neuen Modalitäten kann eine sparsamere Bewirtschaftung der Haushaltsmittel erreicht und zugleich die gewünschte Wirksamkeit der Ausgaben beibehalten werden.

2.6

Der Haushaltsvorschlag läßt sich schließlich auch dadurch verbessern, daß seine Transparenz verstärkt und eine stetige Überwachung der Ausführung gewährleistet wird. Im Hinblick darauf beabsichtigt die Kommission zunächst, die Darstellung des Haushaltsplans durch Angaben über die Zusammensetzung der Ausgaben zu ergänzen, um ihren mehr oder weniger genau umrissenen und unabdingbaren Charakter herauszustellen. So könnten bestimmte — obligatorische oder nichtobligatorische — Ausgaben als unumgänglich betrachtet werden, sofern bereits entsprechende Verpflichtungen eingegangen wurden (z. B. Strukturfonds), oder internationale Übereinkommen mit genau bezifferten Ausgabenverpflichtungen bestehen. Andere, ihrer Art nach obligatorische Ausgaben, können demgegenüber jährlich gestaffelt werden. Dagegen sind bestimmte Kapitel des Haushaltsplans, so z. B. im Agrarbereich, eher einer technischen Vorausschätzung vergleichbar, auch wenn sie obligatorischen Charakter im Sinne des Vertrages besitzen. Bei den Agrarausgaben sollen die in die Haushaltsdisziplin einbezogenen Elemente berücksichtigt werden.

Diese Darstellung zielt also darauf ab, die für die Aufstellung des Haushaltsplans tatsächlich verfügbare Manövriermarge deutlich anzugeben.

Bezüglich der Überwachung der Haushaltsausführung hat die Kommission bereits Maßnahmen getroffen, um die monatliche Information über die Ausführung der einzelnen Haushaltslinien zu verbessern. Auf diese Weise können Verzögerungen bereits im Frühstadium erkannt, ihre Ursachen analysiert und rechtzeitig entsprechende Vorkehrungen getroffen werden. Durch weitere Maßnahmen im Bereich der internen Verwaltung wird das Ziel einer besseren jährlichen Ausführung erreicht werden können.

III. Der Finanzierungsbedarf der Gemeinschaft

3.1

Die Kommission hat in den Finanzaussichten für 1988 bis 1992 die großen Entwicklungslinien für die Gemeinschaftsausgaben vorgelegt.

Gegenüber den vorausgegangenen Haushaltsjahren ist auf zwei neue Faktoren hinzuweisen:

— In den Finanzaussichten wird der Vorschlag der Kommission für eine Anhebung des Eigenmittelhöchstsatzes veranschaulicht und begründet. Sie lassen namentlich erkennen, welche budgetären Konsequenzen sich aus den bereits eingeleiteten politischen Maßnahmen und aus den neuen Aktionen ergeben, die die Gemeinschaft aufgrund der Einheitlichen Akte in die Wege leiten muß.

— Mit den Finanzaussichten werden erstmals die von der Kommission für die Haushaltsdisziplin vorgeschlagenen Leitlinien angewandt. Die Haushaltsbehörde muß auf dieser Grundlage den Rahmen für die mittelfristige Entwicklung bestimmen, der für die jeweiligen Haushaltsjahre ausschlaggebend sein wird.

3.2

Mit den mehrjährigen Finanzaussichten für 1988 bis 1992 werden die von der Kommission vorgeschlagenen Grundsätze für eine eindeutige und dauerhafte Haushaltsdisziplin umgesetzt. Daraus ergibt sich folgendes:

— Der Finanzrahmen für den EAGFL-Garantie wächst in demselben Maße wie die Eigenmittelgrundlage.

— Der Umfang der Verpflichtungsermächtigungen und der Zahlungsermächtigungen liegt 1992 für den Haushalt insgesamt unterhalb des Höchstsatzes von 1,4 % des BIP der Gemeinschaft.

— Für 1992 steht noch eine Sicherheitsmarge zur Verfügung, die, bezogen auf die Zahlungsermächtigungen, sogar beachtlich ist (0,12 % des BSP oder 4,1 Mrd. ECU von 1987).

— Die Inanspruchnahme der neuen Eigenmittelmarge erfolgt in abgestufter Weise. Mithin dürften die erforderlichen Mittel 1990 bei den Verpflichtungsermächtigungen 1,28 % und bei den Zahlungsermächtigungen 1,21 % des BSP erreichen.

3.3

Die wichtigsten Hypothesen für die Entwicklung der Ausgaben lassen sich wie folgt zusammenfassen:

— Aus dem im Rahmen der Haushaltsdisziplin für den EAGFL, Abteilung Garantie, vorgesehenen maximalen Zuwachs ergibt sich, daß dessen Anteil im Haushaltsplan 1992 wenig mehr als 50 % betragen wird, gegenüber 60 % zu Anfang des Zeitraums.

— Die Strukturfonds werden sich bei den Verpflichtungsermächtigungen bis 1992 real verdoppeln. Ihr Anteil am Gesamthaushaltsplan wird mithin rund 25 % erreichen.

— Die Forschungsausgaben werden auf der Grundlage der Vorschläge für das kommende Rahmenprogramm 3 % gegenüber gegenwärtig 2,5 % der Haushaltsausgaben ausmachen.

— Die Ausgaben für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit werden zu Ende des Zeitraums stark ansteigen, wobei davon ausgegangen wird, daß die Mittel für den VII EEF in den Haushaltsplan einbezogen werden.

— Für die neuen politischen Aufgabenbereiche ist eine Marge vorgesehen; sie wird schrittweise ansteigen und 1992 rund 5 % erreichen.

Die nachstehende Übersicht enthält die wichtigsten Daten für die budgetäre Entwicklung bei den Verpflichtungsermächtigungen.

Dieser Rahmen für die Entwicklung der Ausgaben führt zu einer Zunahme des Haushaltsvolumens, die während des Zeitraums in konstanten Preisen jährlich durchschnittlich 4,8 % bei den Zahlungsermächtigungen und 5,8 % bei den Verpflichtungsermächtigungen erreichen wird.

3.4

Nach Auffassung der Kommission ist dieses haushaltspolitische Szenario allgemein und im einzelnen dazu angetan, die Erfordernisse der Entwicklung der gemeinsamen Politiken mit der von der Haushaltsdisziplin geforderten Strenge in Einklang zu bringen.

Insbesondere ist zu betonen, daß die von der Kommission vorgeschlagene Anstrengung bei den Strukturfonds dem in der Einheitlichen Akte betonten Ziel Rechnung trägt. Die von der Kommission betriebene

Tabelle 7

Ausgaben 1987 bis 1992 — Verpflichtungsermächtigungen

		zu Preisen von 1987				in Mio. ECU	
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
1. EAGFL-Garantie ...		25 780	26 420	27 090	27 770	28 490	29 210
2. Strukturelle Interventionen		7 230	7 440	9 460	10 860	12 450	14 290
3. Politik in anderen Bereichen		2 600	2 990	3 490	3 750	4 470	5 010
4. Erstattungen und Verwaltungsausgaben		7 300	7 620	6 280	5 840	5 450	5 430
5. Neue Bereiche der Gemeinschaftspolitik		0	500	1 100	1 700	2 200	2 800
6. Insgesamt		42 910	44 970	47 420	49 920	53 060	56 740

Reform der Fonds zielt darauf ab, den Beitrag der Fonds zur wirtschaftlichen Konvergenz effizienter zu machen und zu bewirken, daß die Fonds eine größere Unterstützung leisten, um die durch die Verwirklichung des Binnenmarktes erforderliche wirtschaftliche Anspannung zu erleichtern.

Bei der neuen Politik ist es gegenwärtig besonders wichtig, die erforderliche Haushaltsmarge vorzusehen, um sie nach und nach in dem notwendigen Maße zu verwirklichen. Dies gilt namentlich für die Umweltpolitik.

Schließlich muß das für die GAP vorgesehene Mittelvolumen als ausreichend angesehen werden, um den gemeinschaftlichen Charakter dieser Politik zu wahren, vorausgesetzt, daß die Agrarverordnungen und die Verwaltung der Märkte dahin gehend angepaßt werden, das fortbestehende Gefälle auf diesen Märkten zu berichtigen.

Die mehrjährige finanzielle Vorausschau ist in Teil III ausführlich dargestellt.

IV. Das neue System der eigenen Mittel

4.1

Die Kommission schlägt vor, das bisherige System der eigenen Mittel in drei wichtigen Punkten zu ändern:

a) Die neue Obergrenze der Gemeinschaftseinnahmen wird im Verhältnis zum BSP festgesetzt. In Anbetracht des Bedarfs und unter Zugrundelegung ihrer mehrjährigen Vorausschätzungen für die Jahre 1987 bis 1992 wird die Kommission vorschlagen, daß in dem Beschluß über die eigenen Mittel genau angegeben wird (in Prozent des BSP und in absoluten Zahlen), bis zu welcher Höhe alljährlich eigene Mittel abgerufen werden können, ohne daß der Rahmen von 1,4 % des BSP der Gemeinschaft bis zum Haushaltsjahr 1992 überschritten wird.

b) Die Zusammensetzung der Einnahmen der Gemeinschaft soll sowohl durch geringfügige Anpassungen bei den traditionellen Eigenmitteln als auch dadurch modifiziert werden, daß die Erhebung der MwSt-Eigenmittel geändert wird und die Zahlungen der einzelnen Mitgliedstaaten besser auf ihre Beitragskapazität abgestimmt werden.

c) Die Zusammensetzung der Einnahmen der Gemeinschaft soll flexibler gestaltet werden, um innerhalb des vereinbarten Höchstbetrags die unzulängliche Dynamik der bisherigen Einnahmen leichter zu kompensieren.

4.2

Mit der Festsetzung des Höchstbetrags der eigenen Mittel der Gemeinschaft auf 1,4 % des Gemeinschafts-BSP bis 1992 will die Kommission erreichen, daß ausreichende Haushaltsmittel zur Verfügung stehen, um

— die gemeinsamen Politiken zu verwirklichen, insbesondere jene, die in der Einheitlichen Akte vorgesehen und für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt erforderlich sind;

— die gegenwärtige Lage zu sanieren, insbesondere in bezug auf die landwirtschaftlichen Lagerbestände und auf die nicht in Anspruch genommenen Mittelbindungen für Strukturmaßnahmen;

— der Gemeinschaft einen Zeitraum der „Haushaltssicherheit" zu garantieren, der so lang ist, daß sie den Ausbau der im Grundsatz bereits beschlossenen Politiken programmieren kann.

Es sind zwei Punkte in Erinnerung zu rufen, auf die bereits in dem Abschnitt über die Haushaltsdisziplin hingewiesen wurde:

— Die für die Zeit bis 1992 festgesetzte Obergrenze muß sowohl bei den Mitteln für Zahlungen als auch bei den Mitteln für Verpflichtungen eingehalten werden.

— Die tatsächliche Inanspruchnahme des neuen Spielraums muß sich stetig und zeitlich geordnet entwickeln, damit jede Gefahr einer Überschreitung dieses Plafonds bis Ende 1992 ausgeschaltet ist.

4.3

Die Festsetzung des Höchstbetrags der eigenen Mittel der Gemeinschaft nach Maßgabe des BSP ist eine wichtige Neuerung.

Eine solche Änderung bringt folgende Vorteile mit sich:

— Das Mittelaufkommen würde im Verhältnis zum repräsentativen Indikator für das Wirtschaftswachstum stehen. Diese Praxis setzt sich in den Mitgliedstaaten immer mehr durch, wo die Haushaltsziele nach Maßgabe des BSP festgelegt werden. Die Gemeinschaft würde diese Praxis übernehmen.

— Der Beschluß, der Gemeinschaft ein bestimmtes Mittelvolumen zuzuweisen, würde insofern transparenter und sicherer, als der Erosionseffekt ausgeschaltet und eine größere Stabilität der eigenen Mittel herbeigeführt würde.

— Es würde sich erübrigen, Höchstbeträge für die einzelnen Eigenmittelarten festzusetzen, da nur noch ein Höchstbetrag maßgebend wäre. Dies würde außerdem eine größere Flexibilität bei der Zusammensetzung und Verteilung der Einnahmen ermöglichen, aus denen der Gemeinschaftshaushalt gespeist wird.

4.4

Abgesehen von der Festlegung der neuen Schwelle für die gesamten Einnahmen schlägt die Kommission noch einige Änderungen zu den Finanzierungsquellen selbst vor. Sie werden weiter unten näher beschrieben.

Zwecks dieser Änderungen sind vor allem die Einführung einer gewissen Progressivität bei bestimmten Einnahmen, die Diversifizierung der Einnahmen und die Erhöhung des bei den Bürgern der Gemeinschaft direkt eingezogenen Anteils an diesen Einnahmen.

4.5

In der gegenwärtigen Phase schlägt die Kommission vier Arten von Einnahmen vor:

- die Zölle, wobei die gegenwärtige Regelung in einigen Punkten geändert wird,
- die Agrarabschöpfungen,
- die Einnahmen in Höhe von 1% der effektiven MwSt-Bemessungsgrundlage der Mitgliedstaaten (einschließlich der dem Nullsatz unterliegenden Erzeugniskategorien),
- einen zusätzlichen Einnahmebetrag, der folgendermaßen errechnet wird: Unter Zugrundelegung des zur jährlichen Finanzierung des Haushalts erforderlichen Betrags wird anhand einer „zusätzlichen Bemessungsgrundlage" ein Satz für die Abführung der Mittel festgelegt. Die „zusätzliche Bemessungsgrundlage" definiert sich als Differenz zwischen dem BSP jedes einzelnen Mitgliedstaats und der vorstehend definierten effektiven MwSt-Bemessungsgrundlage.

Das von der Kommission vorgeschlagene neue System ist so flexibel, daß eine dieser Einnahmearten (beispielsweise die zusätzliche Bemessungsgrundlage) durch eine neue Einnahmequelle ersetzt oder gekürzt werden kann. Dies könnte beispielsweise der Fall sein, wenn die Fortschritte bei der Vollendung des Binnenmarktes die Einführung einer neuen Form der Gemeinschaftssteuer im Zuge der fortschreitenden Harmonisierung bestimmter Bemessungsgrundlagen ermöglichen würden und sogar wünschenswert erscheinen ließen. Aus diesem Grund schlägt die Kommission vor, daß bis 1992 unter Berücksichtigung des Höchstsatzes von 1,4% des BSP gegebenenfalls weitere Einnahmen eingeführt werden. Da der Gesamthöchstsatz der Gemeinschaftseinnahmen festgelegt ist, könnte die Verteilung dieser Einnahmen unter weniger schwierigen Umständen erfolgen.

4.6 Änderung der Regelung für die traditionellen Eigenmittel

4.6.1 Abführung der Zölle auf EGKS-Erzeugnisse an die Gemeinschaft

Gegenwärtig werden die EGKS-Zölle nicht an die Gemeinschaft abgeführt, sondern von den Mitgliedstaaten einbehalten.

In dem Beschluß vom 7. Mai 1985 über das System der eigenen Mittel der Gemeinschaften ist überdies vorgesehen, daß die Zölle des Gemeinsamen Zolltarifs *und andere Zölle* auf den Warenverkehr mit Nichtmitgliedstaaten, die von den Gemeinschaftsorganen eingeführt worden sind oder noch eingeführt werden, in den Haushalt der Gemeinschaft einzusetzende eigene Mittel darstellen.

Es wäre daher folgerichtig, die EGKS-Zölle wie die Zölle auf alle übrigen Erzeugnisse dem Gesamthaushalt der Europäischen Gemeinschaften zuzuweisen.

Die Kommission wiederholt also ihre bereits mehrmals geäußerte und vom Europäischen Parlament unterstützte Forderung, diese — 1986 auf etwa 150 Mio. ECU veranschlagten — Zolleinnahmen an die Gemeinschaft abzuführen.

4.6.2 Einstellung der Erstattung von 10% der Kosten für die Erhebung der eigenen Mittel an die Mitgliedstaaten

Gemäß Artikel 5 des Beschlusses vom 7. Mai 1985 über das System der eigenen Mittel der Gemeinschaften erstatten diese jedem Mitgliedstaat 10% der als traditionelle Eigenmittel abgeführten Beträge (Zölle, Agrarabschöpfungen, Zuckerabgaben) als Erhebungskosten.

Die so an die Mitgliedstaaten zurückgeflossenen Beträge beliefen sich 1985 auf 1 049 Mio. ECU, 1986 auf 1 240 Mio. ECU und dürften 1987 etwa 1 300 Mio. ECU erreichen.

Mit diesen Beträgen sollen die den Mitgliedstaaten bei der Erhebung der eigenen Mittel entstandenen Kosten gedeckt werden. Eine Pauschalregelung wurde deshalb gewählt, weil es nicht möglich ist, diese Kosten in den einzelnen Mitgliedstaaten genau zu beziffern. Diese Erstattung stellt im Rahmen der globalen Gemeinschaftsfinanzierung einen ausgabenneutralen Vorgang dar, da die den Mitgliedstaaten erstatteten Beträge durch eine Anhebung des Mehrwertsteuerabrufsatzes (etwa 0,07% auf der Grundlage des Haushaltsplans 1987) finanziert werden müssen.

Die Kommission schlägt vor, diese Pauschalerstattung von 10% unter anderem auch aus folgenden Gründen aufzugeben:

Die Mitgliedstaaten tragen effektiv die Erhebungskosten; die pauschale Erstattung, die nicht durch eine genaue Schätzung ersetzt werden kann, ist an sich keine Garantie für einen gerechten Ausgleich. Durch die Beseitigung eines doppelten Kassenmittelstroms werden die Transparenz gesteigert, die Verwaltungskosten gesenkt und die Darstellung des Haushaltsplans vereinfacht. Zu bemerken sei in diesem Zusammenhang, daß die Mehrwertsteuer nicht in dieses Erstattungssystem einbezogen wurde.

Die Einstellung der Erstattung von 10% der Erhebungskosten erfordert eine Änderung des Beschlusses vom 7. Mai 1985. Möglich wäre beispielsweise, daß die Mitgliedstaaten auf diesen Anspruch verzichten; die meisten von ihnen bedürften dazu jedoch der Zustimmung ihrer Parlamente.

Die damit verbundenen Einsparungen verteilen sich — bezogen auf auf das Jahr 1987 — wie folgt auf die Mitgliedstaaten (Tabelle 8). Die Tabelle enthält ebenfalls Angaben über die auf EGKS-Erzeugnisse erhobenen Zölle.

Tabelle 8

EGKS-Zölle und Erstattung der Erhebungskosten für die traditionellen Eigenmittel

(Vorentwurf des Haushaltsplans 1987 in Mio. ECU)

	EGKS-Zölle	Erstattung 10% (Erhebungskosten)	Insgesamt
B	7[1])	78	85
DK	15	26	41
D	74	281	355
GR	3	12	15
E	4	111	115
F	14	153	167
IRL	1	17	18
I	29	126	155
L		1	1
NL	9	98	107
P	4	16	20
UK	20	234	254
	180	1 152	1 332

[1]) einschließlich Luxemburg

4.7 Änderungen bei den Einnahmen aus der Mehrwertsteuer

Gegenwärtig werden die Einnahmen der Gemeinschaft aus der Mehrwertsteuer anhand einer unter den Mitgliedstaaten harmonisierten Bemessungsgrundlage erhoben, auf die die Gemeinschaft einen Höchstsatz von 1,4 % zur Deckung ihres Finanzierungsbedarfs anwenden kann.

Dieser Mechanismus bietet grundsätzlich den Vorteil, daß die Mitgliedsländer gleichbehandelt werden und eine Harmonisierung der Mehrwertsteuersysteme erfolgt. Unter dem Gesichtspunkt der Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts weist es jedoch folgende Nachteile auf:

— eine rückläufige Tendenz der Mehrwertsteuereinnahmen ist in dem Maße zu verzeichnen, wie der Anteil der Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage am BSP mit steigendem Lebensstandard zurückgeht,

— aus den gleichen Ursachen Erosionseffekt bei den MwSt-Einnahmen, so daß der Abrufsatz in regelmäßigen Abständen angehoben werden muß, um ein dem BIP entsprechendes Eigenmittelaufkommen zu erhalten,

— die derzeitigen Einnahmen aus der Mehrwertsteuer sind insofern keine echten eigenen Mittel, als kein direkter Zusammenhang zwischen der tatsächlichen Erhebung und der Abführung dieser Mittel an die Gemeinschaft besteht. Vielmehr sind sie einem einzelstaatlichen Finanzbeitrag auf der Grundlage einer harmonisierten Bemessungsgrundlage gleichzustellen, zumal sie in den nationalen Haushaltsplänen als Zahlung an die Gemeinschaft ausgewiesen werden.

Die Kommission schlägt daher vor, diese Nachteile durch zwei Änderungen an der derzeitigen Regelung zu beheben.

4.7.1 Abgabe von 1 % auf die tatsächliche Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage

Die Mitgliedstaaten führen einen Betrag in Höhe von 1 % der tatsächlichen Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage an die Gemeinschaft ab. Das ist die allgemeine Regel, die voll anzuwenden ist, sobald die Angleichung der MwSt-Struktur und der MwSt-Sätze unter dem Kapitel „Indirekte Steuern" bei der Vollendung des Binnenmarktes vollzogen sein wird. In der Zwischenzeit stellt sich die Frage der „Nullsätze". Im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarktes erscheint es angemessen, auch auf die mit dem Nullsatz belegten Kategorien von Waren und Dienstleistungen 1 % zu erheben. Damit würde der Gemeinschaft ein Teil der Einnahmen zufließen, die die Mitgliedstaaten effektiv aus der Anwendung ihrer MwSt-Regelung beziehen.

So würde beispielsweise ein Mitgliedstaat mit einem einheitlichen Mehrwertsteuersatz von 14 % ein Vierzehntel seiner Mehrwertsteuereinnahmen an die Gemeinschaft abführen. Wendet ein Mitgliedstaat mehrere Sätze an (z. B. 6 %, 10 %, 18 %), so würde er ein Sechstel, ein Zehntel und ein Achtzehntel der Mehrwertsteuereinnahmen aus der jeweiligen Kategorie abführen.

Die Beträge würden entsprechend ihrer Erhebungsfrequenz auf nationaler Ebene — also monatlich, wie bei den Zöllen und Abschöpfungen — an die Gemeinschaft abgeführt. Sie würden nicht mehr über die Haushalte der Mitgliedstaaten laufen, die nur den Saldo nach Abzug der an die Gemeinschaft abzuführenden Abgaben ausweisen. Durch eine direktere Beziehung zwischen der Gemeinschaft und den Wirtschaftssubjekten würde somit der Eigenmittelcharakter verstärkt.

4.7.2 Abgabe auf die ergänzende Bemessungsgrundlage

Da die Abgabe von 1 % auf die tatsächliche Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage über die Jahre hinweg unverändert bleibt, bedarf es zusätzlicher Mittel, um die gesamten Haushaltsausgaben zu decken.

Bei einem Mehrwertsteueraufkommen von 23,3 Mrd. ECU im Jahre 1987 und bei Anwendung des Abgabesatzes von 1 % auf die tatsächliche Bemessungsgrundlage (17,8 Mrd.) ergäbe sich eine Deckungslücke von 5,5 Mrd. ECU.

Dieser zur Finanzierung des Haushalts erforderliche Betrag würde durch einen Finanzbeitrag der Mitgliedstaaten aufgebracht, indem ein einheitlicher Abrufsatz (1987: 0,3 %) auf eine Bemessungsgrundlage angewendet würde, die sich als Differenz zwischen dem BSP und der für die Abgabe von 1 %

zugrunde gelegten tatsächlichen Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage definiert.

So soll das BSP aller Mitgliedstaaten als Grundlage für die Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts herangezogen werden, wobei jedoch unterschiedliche Abrufsätze angewandt würden, je nachdem, ob es sich um die tatsächliche Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage oder um die „ergänzende Bemessungsgrundlage" handelt.

In diese ergänzende Bemessungsgrundlage gehen wirtschaftliche Größen wie Investitionen, ein Teil des öffentlichen Verbrauchs und die Nettoausfuhren ein.

Tabelle 9 gibt einen Überblick darüber, wie sich die Beiträge in Höhe von 1% der tatsächlichen MwSt-Bemessungsgrundlage und die auf der ergänzenden Bemessungsgrundlage beruhenden Beiträge nach Mitgliedstaaten aufschlüsseln. Die Tabelle enthält ferner die Aufschlüsselung, die sich aus dem derzeitigen MwSt-System ergeben würde.

Tabelle 9

Finanzierungsschlüssel

(in % des Gesamtbetrags — Haushaltsplan 1987)[1])

	Harmonisierte Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage	Tatsächliche Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage (1%)+ergänzende Bemessungsgrundlage	davon ergänzende Bemessungsgrundlage
B	3,1	3,3	3,8
DK	2,1	2,3	2,6
D	27,6	27,9	28,1
GR	1,2	1,2	1,1
E	6,8	6,8	6,9
F	20,7	20,6	20,7
IRL	0,8	0,7	0,5
I	14,3	15,0	17,1
L	0,3	0,2	0,2
NL	5,0	5,0	5,2
P	0,8	0,8	0,9
UK	17,4	16,1	12,8
EUR–12	100,0	100,0	100,0

[1]) Umrechnungskurse vom 12. Januar 1987

Um zu gewährleisten, daß die Mittel, die der Gemeinschaft monatlich zufließen, den tatsächlichen Einnahmen der Mitgliedstaaten so genau wie möglich entsprechen, würde die Kommission kurz vor Beginn des Haushaltsjahres eine Schätzung der beiden Bemes-

sungsgrundlagen vornehmen und auf dieser Basis die Beträge vorschlagen, die die Mitgliedstaaten monatlich abzuführen hätten. Die Kommission würde sich bei der Schätzung der Bemessungsgrundlagen auf die Wirtschaftsberichte stützen, die sie dem Rat in regelmäßigen Abständen unterbreitet.

4.8 Globale Auswirkungen des neuen Systems auf die Haushaltsfinanzierung

Tabelle 10 gibt einen Überblick über die Struktur der Haushaltsfinanzierung 1987 nach Ländern ausgehend von der Hypothese, daß die Änderungsvorschläge der Kommission bereits angewandt würden.

Tableau 10

Comparaison de deux Methodes de Financement de Budget Communautaire

(Budget 1987 — Estimations provisoires[a]) (en MECU)

	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK	E/12
System Actuel													
1. R. P. Traditionelles	784	255	2 808	123	1 107	1 533	170	1 259	5	976	158	2 338	11 515
2. T. V. A.[1])	770	528	6 878	300	1 704	5 158	196	3 546	63	1 233	186	4 322	24 885
3. Total (1+2) ...	1 554	783	9 686	423	2 810	6 692	366	4 806	68	2 209	344	6 660	36 400
Systeme Propose													
4. R. P. Traditionelles	784	255	2 808	123	1 107	1 533	170	1 259	5	976	158	2 338	11 515
5. D. D. Ceca	7	15	74	3	4	14	1	29	0	9	4	20	180
6. TVA Effective (1%)	563	386	5 025	220	1 244	3 768	143	2 591	46	901	136	3 158	18 179
7. Assiette Complementaire ...	246	172	1 837	70	450	1 354	31	1 114	11	341	62	838	6 326
9. Total (4 A 7) ..	1 600	827	9 743	415	2 806	6 670	345	4 993	62	2 227	359	6 354	36 400
10. Difference (9−3)	46	44	57	−8	−5	−22	−21	188	−6	18	15	−306	0

[1]) Avant correction Fontainebleau, contribution financière pour le Portugal.
[a]) Financement théorique sur base des taux de change du 12 janvier 1987.

Wesentlich ist in diesem Zusammenhang, daß die neuen Vorschläge der Kommission global eine bessere Anpassung des Beitrags zur Finanzierung des Haushaltsplans an den relativen Wohlstand der einzelnen Länder gewährleisten.

Tabelle 10

Vergleich der beiden Methoden zur Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts

(Haushalt 1987 — Vorläufige Schätzungen[a])

in Mio. ECU

	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK	E/12
derzeitiges System													
1. Traditionelle Eigenmittel ...	784	255	2 808	123	1 107	1 533	170	1 259	5	976	158	2 338	11 515
2. Mehrwertsteuer[1])	770	528	6 878	300	1 704	5 158	196	3 546	63	1 233	186	4 322	24 885
3. Insgesamt (1+2)	1 554	783	9 686	423	2 810	6 692	366	4 806	68	2 209	344	6 660	36 400
vorgeschlagenes System													
4. Traditionelle Eigenmittel ...	784	255	2 808	123	1 107	1 533	170	1 259	5	976	158	2 338	11 515
5. EGKS-Zölle ...	7	15	74	3	4	14	1	29	0	9	4	20	180
6. Tatsächliche MwSt (1 %) ...	563	386	5 025	220	1 244	3 768	143	2 591	46	901	136	3 158	18 179
7. Ergänzende Bemessungsgrundlage	246	172	1 837	70	450	1 354	31	1 114	11	341	62	838	6 326
9. Insg. (4 A 7) ...	1 600	827	9 743	415	2 806	6 670	345	4 993	62	2 227	359	6 354	36 400
10. Differenz (9 bis 3)	46	44	57	– 8	– 5	– 22	– 21	188	– 6	18	15	–306	0

[1]) Vor Korrektur Fontainebleau, Finanzbeitrag für Portugal

[a]) Theoretische Finanzierung auf der Grundlage der Umrechnungskurse vom 12. Januar 1987

4.9 Institutionelle und rechtliche Auswirkungen

4.9.1

Das von der Kommission vorgeschlagene neue System der Eigenmittel der Gemeinschaft sowie die vorgesehenen neuen Regeln für die Haushaltsdisziplin erfordern, daß in institutioneller und rechtlicher Hinsicht eine Anzahl von Maßnahmen getroffen wird.

Dies ist vor allem notwendig, damit jedes der betroffenen Organe — Parlament, Rat und Kommission — den Inhalt der Vorschläge akzeptieren und diese auf der Grundlage im voraus bekannter Spielregeln, in deren Rahmen es ein zufriedenstellendes Gleichgewicht zwischen seinen Rechten und Pflichten findet, durchführen kann.

Ein zweiter wichtiger Faktor ist die Funktionsweise des neuen Mechanismus, damit die Abwicklung des Haushaltsverfahrens und die Finanzierung des Haushalts zumindest bis 1992 auf der Grundlage grundsätzlich bereits festgelegter Bestimmungen erfolgen können.

4.9.2

In dem Abschnitt über die Haushaltsdisziplin wurde bereits darauf hingewiesen, daß diese auf einer förmlichen und zwingenden Vereinbarung zwischen den drei Organen, die die Grundlage für das neue System der Eigenmittel bildet, beruhen müßte.

Folgende Punkte sollten die Hauptbestandteile der Vereinbarung sein:

— Strikte Einhaltung der neuen Obergrenze bei den Mitteln für Zahlungen und bei den Mitteln für Verpflichtungen zumindest bis 1992 (einschließlich der in dem Beschluß über die eigenen Mittel abgegebenen intermediären jährlichen Obergrenze).

— Genehmigung mehrjähriger Haushaltsvorausschätzungen, die eine zeitlich regelmäßige und geordnete Abwicklung der Ausgaben ermöglichen und eine Sicherheitsmarge gegenüber der Obergrenze für das Ende des Zeitraums beinhalten.

— Die Mittel für Verpflichtungen sind als Ausdruck der Haushaltsdisziplin anzusehen.

— Der Erhebungssatz für die nichtobligatorischen Ausgaben wird sowohl für die Verpflichtungsermächtigungen als auch für die Zahlungsermächtigungen zu Beginn des Haushaltsverfahrens von den drei Organen einvernehmlich festgesetzt.

— Der Höchstsatz für die Erhöhung der Ausgaben dient weiterhin zur Eindämmung der nichtobligatorischen Ausgaben. Ausgenommen sind die mit der Verwirklichung der Einheitlichen Akte verbundenen nichtobligatorischen Ausgaben.

Diese interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Parlament, dem Rat und der Kommission könnte in

Form einer gemeinsamen Erklärung getroffen werden, in der die förmlichen Verpflichtungen, die die drei Organe bis 1992 eingehen, genau wiederzugeben wären.

Die Kommission wird rechtzeitig einen Textentwurf vorlegen, der im Rahmen der durch die gemeinsame Erklärung vom 30. Juni 1982[1]) institutionalisierten Dreierkontakte in die endgültige Form zu bringen ist.

4.9.3

Im Hinblick auf die Verwirklichung des vorgeschlagenen neuen Systems für die eigenen Mittel und die Einführung der geplanten Neuerungen (insbesondere Abschaffung der Erstattung in Höhe von 10 % der traditionellen Eigenmittel, Einbeziehung der EGKS-Zölle, Abführung von 1 % der MwSt-Bemessungsgrundlage, Schaffung einer ergänzenden Bemessungsgrundlage, Festsetzung progressiver jährlicher Schwellenbeträge für die von 1988 bis 1992 verfügbaren Einnahmen, Verweis auf die Einhaltung der Obergrenze von 1,4 % des BSP usw.) sind zwei Arten von Texten zu überarbeiten:

a) Der grundlegende Beschluß[2]) über das System der eigenen Mittel (gemäß Artikel 201 EWG-Vertrag) ist nach dem vorgesehenen Verfahren, das die Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten einschließt, abzuändern und zu ergänzen;

b) die Durchführungsverordnungen[3]) (gemäß Artikel 209 EWG-Vertrag) sind neu auszuarbeiten, um die Konsequenzen aus den Änderungen des zugrundeliegenden Systems zu ziehen.

Die Verfahren zur Abänderung dieser Texte beinhalten die Konsultation des Rechnungshofs und des Europäischen Parlaments sowie die Konzertierung mit dem Parlament.

Sobald der grundlegende Beschluß über die Aufnahme der neuen Elemente in die Regelung überprüft worden ist, sind folgende Regeln im Hinblick auf die Anwendung des neuen Systems zu beachten:

— eine Änderung des auf die tatsächliche Bemessungsgrundlage erhobenen Satzes von 1 % kann gegebenenfalls vom Rat nur einstimmig nach Anhörung des Parlaments genehmigt werden;

— der auf die ergänzende Bemessungsgrundlage zu erhebende Satz wird im Rahmen des Haushaltsverfahrens festgelegt;

— die Schaffung einer neuen Einnahmequelle wäre gegebenenfalls einstimmig vom Rat zu genehmigen und, falls dies erforderlich ist, von den Mitgliedstaaten nach den geltenden Verfahren zu bestätigen. Das Parlament ist dazu zu konsultieren.

[1]) Vgl. III Absatz 5 der Gemeinsamen Erklärung vom 30. Juni 1982 (ABl. C 194 vom 28. Juli 1982)

[2]) Derzeitiger Text: Beschluß des Rates vom 7. Mai 1985 (ABl. L 128 vom 14. Mai 1985)

[3]) Derzeitige Texte:
— Verordnung 2891/77 vom 19. Dezember 1977 (ABl. L 336 vom 27. Dezember 1977)
— Verordnung 2892/77 vom 19. Dezember 1977 (ABl. L 336 vom 27. Dezember 1977); dieser Text ist bereits mehrmals geändert worden.

4.9.4

Die Bestimmungen über die Aufstellung und die Ausführung des Haushaltsplans müßten wegen der strengen Haltung, zu der sich die Kommission bekennt, in zweierlei Hinsicht geändert werden:

a) Änderung der Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan[4])

Es wären insbesondere die Bestimmungen im Zusammenhang mit der Jährlichkeit des Haushaltsplans abzuändern (= Änderung der Bestimmungen über die Restmittel und die Übertragungen), neue Bestimmungen über die „Reservemittel" auszuarbeiten und die Bestimmungen über den EAGFL, Abteilung Garantie, dahin gehend abzuändern, daß das System der Vorschüsse durch Erstattungen ersetzt wird usw.

Zu dieser Änderung, bei der Artikel 209/EWG-Vertrag zugrunde zu legen ist, sind Rechnungshof und Parlament zu konsultieren. Ferner ist eine Konzertierung mit dem Parlament erforderlich.

b) Änderung der sektorbezogenen Texte

Die stärkere Betonung des Prinzips der Jährlichkeit erfordert ein Abrücken von Bestimmungen, die für verschiedene Sektoren gelten und die es erlauben, restliche Verpflichtungsermächtigungen im Anschluß an aufgehobene Mittelbindungen praktisch ohne zeitliche Begrenzung wieder „auferstehen" zu lassen. Diese Bestimmungen betreffen

— den EFRE[5]),

— mehrere Verordnungen aus dem Bereich des EAGFL-Ausrichtung[6]).

Die Änderung hat unter Zugrundelegung der für diese Verordnungen geltenden Verfahren zu erfolgen.

V. Haushaltsungleichgewichte

5.1 Wichtigste Orientierungen

Die Kommission weist erneut darauf hin, daß der Differenzbetrag zwischen den Mitteln, die einem Mitgliedstaat aus dem Gemeinschaftshaushalt zufließen,

[4]) Derzeitiger Text: Verordnung vom 21. Dezember 1977 (ABl. L 356 vom 31. Dezember 1977), für die bereits am 9. April 1984 ein allgemeiner Änderungsvorschlag vorgelegt worden ist (ABl. C 97 vom 9. April 1984)

[5]) Verordnung 1787/84 vom 19. Juni 1984 (ABl. L 169 vom 28. Juni 1984)

[6]) insbesondere die Verordnungen
— 355/77 vom 15. Februar 1977 (ABl. L 51 vom 23. Februar 1977)
— 1760/78 vom 25. Juli 1978 (ABl. L 205 vom 28. Juli 1978)
— 1941/81 vom 30. Juni 1981 (ABl. L 197 vom 20. Juli 1981)
— 1938/81 vom 30. Juni 1981 (ABl. L 197 vom 20. Juli 1981)

und seinem Beitrag zur Finanzierung der Gemeinschaft keinesfalls Maßstab weder für den globalen Nutzen noch für den budgetären Nutzen seines Beitritts zur Gemeinschaft sein kann.

In der Vereinbarung, die der Europäische Rat 1984 in Fontainebleau getroffen hat, ist das Konzept „zu große Haushaltslast gemessen am relativen Wohlstand einiger Mitgliedstaaten" verankert worden. Gleichzeitig ist ein System beschlossen worden, das einen Ausgleich für das Vereinigte Königreich und eine Begrenzung des deutschen Beitrags zur Finanzierung dieses Ausgleichs vorsieht.

Außerdem hat der Europäische Rat die Ausgabenpolitik als das auf absehbare Zeit wichtigste Instrument zur Lösung des Problems der Haushaltsungleichgewichte bezeichnet.

5.2

Die Kommission schlägt vor, den Mechanismus von Fontainebleau zu ändern und ihn im wesentlichen auf die eigentliche Ursache des britischen Haushaltsproblems — nämlich die diesem Land nur in geringem Umfang zufließenden Gemeinschaftsmittel für den Agrarsektor — auszurichten.

Hieraus ergäben sich folgende Konsequenzen:

— die traditionellen Eigenmittel werden in diesem Mechanismus — was ihrem Gemeinschaftscharakter auch eher entspricht — nicht mehr berücksichtigt;

— durch die vorgesehene Entwicklung bei den Ausgaben zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts sowie für die neuen Bereiche der Gemeinschaftspolitik soll die Position des Vereinigten Königreichs unmittelbarer beeinflußt werden. Dies entspricht dem in Fontainebleau vereinbarten Ziel;

— da der Anteil der Garantieausgaben im Bereich der GAP verringert werden soll, wird der Mechanismus nach und nach auf ein geringeres Volumen Anwendung finden.

5.3

Das Ausmaß des britischen Haushaltsproblems wäre also zu ermitteln, indem der Unterschied zwischen seinem Anteil am BSP der Gemeinschaft und seinem Anteil an den ihm aus dem EAGFL-Garantie zufließenden Mitteln festgestellt wird. Der sich daraus ergebende Differenzbetrag würde dann mit dem Gesamt-

Tabelle 12

Schema für den Ausgleich der EAGFL-Solden 1987

(Vorläufige Schätzungen)

	Anteil am EAGFL in %	Anteil am BSP in %	Nettosaldo (1−2)×EAGFL Mio. ECU	Pro-Kopf-BIP in Kaufkraftparitäten	Finanzierungsschlüssel	Ausgleichsbeträge Mio. ECU
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
B	*4,78*	*3,26*		103,9	6,02	− 61
DK	*3,95*	*2,29*		118,6	4,83	− 49
D	*18,73*	*26,16*		119,3	13,85	− 141
GR	*5,58*	*1,25*		55,0	0	0
E	*4,79*	*7,03*		74,5	0	0
F	*23,54*	*20,47*		109,8	39,91	− 405
IRL	*5,20*	*0,67*		67,6	0	0
I	*14,05*	*15,41*		93,7	25,64	− 261
L	*0,01*	*0,22*		140,6	0,55	− 6
NL	*9,32*	*4,77*		108,7	9,20	− 93
P	*0,39*	*0,91*		52,4	0	0
UK	*9,65*	*17,53*	−2 032[2])	107,5	0	+1 016[1])
EUR 12	*100*	*100*	—	100	100	0

[1]) Erstattung 50 %
[2]) Berechnet unter Zugrundelegung des in der fünfjährigen finanziellen Vorausschau für den EAGFL eingesetzten Betrages von 25 780 Milliarden ECU

betrag der Ausgaben des EAGFL-Garantie multipliziert.

Der Ausgleich zugunsten des Vereinigten Königreichs beliefe sich damit auf 50 % des nach dem vorgenannten Verfahren errechneten Betrags.

5.4

Dieser Ausgleich würde — unter Berücksichtigung sowohl des relativen Wohlstands der Länder der Gemeinschaft in ihrer derzeitigen Zusammensetzung und der Nettohaushaltslast der Bundesrepublik Deutschland — wie folgt finanziert:

- Nichtberücksichtigung der weniger wohlhabenden Länder (Griechenland, Irland, Portugal und Spanien),
- Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland mit 25 % ihres normalen Anteils,
- Umlegung des Restbetrags auf die übrigen Länder entsprechend ihrem relativen Wohlstand (Anteile am BSP gewichtet mit BSP pro Kopf).

Tabelle 12 enthält die Schätzungen für 1987.

5.5

Die vorstehenden Ergebnisse sind — unter Berücksichtigung der Auswirkungen der neuen Regelung für die Eigenmittel — sowohl für das Vereinigte Königreich als auch für die Bundesrepublik Deutschland zu beurteilen. Angesichts der Schwankungen im Haushaltsbereich, die den Mechanismus beeinflussen können, müssen Möglichkeiten vorgesehen werden, um sein Funktionieren und seine Auswirkungen regelmäßig zu überprüfen.

5.6

Der Ausgleich könnte bei Titel 8 des Ausgabenplans Kapitel 84 (neu) im Haushalt wie folgt ausgewiesen werden: Der Ausgleichsbetrag wäre als Ausgabe zugunsten des Vereinigten Königreichs einzusetzen, und die entsprechenden negativen Ausgaben für jeden der übrigen Mitgliedstaaten wären mit ihrem Anteil an der Ausgleichszahlung zu verbuchen.

Da dieser Vorgang ergebnisneutral ist, kann auf einen Hinweis im Einnahmenplan verzichtet werden.

DRITTER TEIL

Finanzielle Vorausschau 1988 bis 1992
Einleitung und wichtigste Schlußfolgerungen

Diese vorläufige finanzielle Vorausschau für den Zeitraum 1988 bis 1992

- ist ein Begleitdokument zum besseren Verständnis der Kommissionsdokumente über die neuen Eigenmittel, die GAP und die Reform der Strukturfonds.
- Sie erläutert den Vorschlag der Kommission für mittelfristige Entwicklung im Lichte der Einheitlichen Europäischen Akte, ausgehend von der Entschließung des Europäischen Parlaments betreffend die künftige Finanzierung der Gemeinschaft (23. Oktober 1986).
- Sie stellt die Grundlage für tiefgreifende Neuerungen im Bereich der mehrjährigen Vorausplanung dar: der Rat und das Europäische Parlament werden aufgefordert, diese Vorausschau im Hinblick auf die Festlegung eines gemeinsamen mehrjährigen Bezugsrahmens zu erörtern.

  Diese finanzielle Vorausschau würde damit von einem politischen Vorschlag der Kommission zu einem organübergreifenden mehrjährigen Planungsdokument umgewandelt, das der Entwicklung der Gemeinschaft und der Haushaltsdisziplin Rechnung tragen würde.
- Sie dient als Rahmen für die Haushaltsvoranschläge 1988 (wie ursprünglich in dem Ratsbeschluß vom 21. April 1970 über die mehrjährige finanzielle Vorausschau vorgesehen)[1]).
- Bei den Zahlenangaben in der Vorausschau für 1988 bis 1992 wurden konstante Preise und Wechselkurse von 1987 zugrunde gelegt.

Nachstehend ein kurzgefaßter Überblick über die wichtigsten Schlußfolgerungen. Die Entwicklung der Ausgaben des EAGFL-Garantie innerhalb der Leitliniengrenze, die Verdoppelung (real betrachtet) der Mittel für die Strukturfonds, die Förderung der Forschungstätigkeit und anderer unverzichtbarer Gemeinschaftspolitiken, die Haushaltsplanung für den 7. Europäischen Entwicklungsfonds im Jahr 1990/91, die Inangriffnahme neuer Politiken und die Bereinigung der Unausgewogenheiten des Haushaltes werden insgesamt dazu führen, daß real betrachtet jährlich 5,8 % mehr Mittel für Verpflichtungen benötigt werden.

Die Haushaltsstruktur wird sich damit auf eine Situation hin entwickeln, in der die Ausgaben des EAGFL-Garantie nur noch knapp über 50 % der gesamten Haushaltsmittel ausmachen, während für die Strukturellen Interventionen fast 25 % und für die Forschung 3 % dieser Mittel aufgewendet werden.

---
[1]) ABl. L 94, 28. April 1970.

Tabelle 1

Ausgaben 1987 bis 1992 — Mittel für Verpflichtungen
(in %)

		Zu Preisen von 1987					
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
1. EAGFL, Garantie		60,1	58,8	57,1	55,6	53,7	51,5
2. Politik in anderen Interventionsbereichen		22,9	24,3	29,7	32,7	36,0	38,9
3. Erstattungen und Verwaltungsausgaben		17,0	16,9	13,2	11,7	10,3	9,6
4. Insgesamt		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Der Bedarf an Mitteln für Zahlungen wird im Durchschnitt um etwa 4,8 % jährlich steigen und 1992 bei etwa 52 700 Mio. ECU (zu Preisen von 1987) liegen.

Eine Extrapolierung der „Zahlen bei gleichbleibenden Politiken" zeigt, daß die im Rahmen der derzeitigen Mehrwertsteuerhöchstgrenze von 1,4 % aufgebrachten Mittel nur drei Viertel des Bedarfs von 1992 decken würden. Neue Mittel im Umfang von 1,4 % des Bruttosozialprodukts erscheinen notwendig und ausreichend: der geschätzte Bedarf entspricht einem BSP-Satz von ca. 1,28 %; die noch verbleibenden Mittel würden etwa 9 % des Haushalts 1992 ausmachen, was als annehmbare Sicherheitsspanne gelten kann.

Der genannte BSP-Satz zeigt, daß der an den Gemeinschaftshaushalt (ZE) abzuführende Teil des Bruttosozialprodukts nur geringfügig — von ca. 1,2 % im Jahre 1987 auf ca. 1,3 % im Jahre 1992 — ansteigen würde.

Tabelle 2

Ausgaben und Einnahmen 1987 bis 1992
in Mio. ECU

	Zu Preisen von 1987						durchschnittliche Wachstumsrate
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1992/1987 %
1. Mittel für Verpflichtungen	42 910	44 970	47 420	49 920	53 060	56 740	5,8
2. Mittel für Zahlungen	41 740	43 360	45 370	47 110	49 640	52 710	4,8
3. 1 % BSP	36 100	37 060	38 050	39 060	40 100	41 170	2,7
4. Mittel im Umfang von 1,4 % des BSP	50 550	51 900	53 250	54 700	56 150	57 650	2,7
5. BSP-Satz % = 2:1	1,16	1,17	1,19	1,21	1,24	1,28	
6. Spanne 4—2	8 810	8 540	7 880	7 590	6 510	4 940	

I. Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

1. Im Einklang mit dem in dem Dokument über die neuen Eigenmittel zugrunde gelegten Konzept wurde für die neue finanzielle Vorausschau ein Fünfjahreshorizont — 1992 — gewählt.

   1992

   — dürfte der Binnenmarkt vollendet sein;

   — wird die Übergangszeit für Spanien und Portugal in den wichtigsten Bereichen abgelaufen sein;

   — werden mehrere der derzeit wichtigsten Gemeinschaftsprogramme abgeschlossen sein (Rahmenprogramm für die Forschung, Fünfjahres-Mittelzuweisung für den EAGFL-Ausrichtung, den EEF und die IMP).

2. Der vorgeschlagene Ausbau der Politik wird in Mitteln für *Verpflichtungen* ausgedrückt, und auch die Haushaltsdisziplin findet vorwiegend in Verpflichtungen ihren Niederschlag: Die Zahlungen sind im wesentlichen eine technische Folge der Verpflichtungen und Fälligkeitspläne.

3. Da die Inflationsraten in den letzten Jahren erheblich zurückgegangen sind, wären monetäre Vergleiche zwischen der künftigen und der bisherigen Entwicklung irreführend.

   Den detaillierten *Schätzungen* liegen daher *konstante Preise (1987)* zugrunde.

4. Die in den Tabellen ausgewiesenen Zahlen für 1987 sind zumeist das Ergebnis der zweiten Lesung im Ministerrat (27. November 1986). Die Einnahmenvorausschätzungen sind aktualisiert.

   Für 1988 werden vorläufige Zahlen zugrunde gelegt. Die Einnahmenvorausschätzungen tragen den Erörterungen auf der Tagung des Beratenden Ausschusses für eigene Mittel vom 23. Januar Rechnung. Den Ausgabenvorausschätzungen liegen die 1987 erwarteten tatsächlichen Ausgaben zugrunde (EAGFL-Garantie).

5. Tabelle 3 gibt einen Überblick über die voraussichtliche Entwicklung des BSP und der Preise und enthält die Schätzungen für den „Steigerungshöchstsatz" der nichtobligatorischen Ausgaben.

Tabelle 3

Wirtschaftliche Rahmenbedingungen und Steigerungshöchstsatz der nichtobligatorischen Ausgaben (EUR-12) 1987 bis 1992

Steigerungssatz in %

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
A. BSP							
Volumen	2,5	2,8	2,6	2,7	2,7	2,7	2,7
Preise	6,2	3,5	3,9	3,0	3,2	3,2	3,2
Wert	8,8	6,4	5,6	5,8	3,0	6,0	6,0
B. Höchstsatz							
Wert	6,1	8,1	7,5	4,9	4,4	4,6	4,7
Volumen	0,4	4,4	4,5	1,8	1,2	1,3	1,4

II. Ausgaben 1988 bis 1992

Während des geplanten Fünfjahreszeitraums werden an der Struktur des Haushaltsplans zwangsläufig einige grundlegende Änderungen vorgenommen werden. Die Auswirkungen der ungelösten Vorjahresprobleme wie die Wertminderung der Agrarbestände, die Deckung der Haushaltsdefizite und die Behandlung der Altlast werden unvermeidlich in den ersten Jahren des Planungszeitraums einen Großteil der neuen Eigenmittel aufzehren. Allmählich wird jedoch mehr Spielraum geschaffen werden, so daß die Gemeinschaft ihre politischen Absichten, insbesondere durch Einführung der in der Einheitlichen Europäischen Akte vorgesehenen neuen Politiken verwirklichen kann.

Vorgeschlagen werden hauptsächlich folgende Leitlinien:

— Begrenzung der Ausgaben des EAGFL-Garantie,

— Reform der Strukturfonds in Verbindung mit einer realen Verdoppelung der Ausgaben (VE),

— Durchführung des vorgeschlagenen Rahmenprogramms für die Forschung,

— Entwicklung anderer und neuer Bereiche der Gemeinschaftspolitik, einschließlich einer Umweltpolitik,

— Aufrechterhaltung des im Rahmen des Haushalts für die Zusammenarbeit in Entwicklungsfragen verauslagten Anteils am BSP der Gemeinschaft und Einbeziehung des 7. Europäischen Entwicklungsfonds in den Haushaltsplan.

II.1 Gesamtausgaben

Entsprechend den in den folgenden Abschnitten im einzelnen aufgeführten Schätzungen müßten sich die *Gesamtmittel für Verpflichtungen* um rund 5,8% im Jahr erhöhen. Diese Wachstumsrate würde für den Ausbau der Politik in den verschiedenen Bereichen, die Korrektur der Haushaltsungewichte und eine spezifische Rückstellung für neue Bereiche der Gemeinschaftspolitik ausreichen *(Tabelle 4).*

Die *Haushaltsstruktur* würde sich auf einen geringeren Anteil der Ausgaben des EAGFL-Garantie und einen höheren relativen Anteil der Ausgaben für die Strukturfonds und die Forschung hin entwickeln; aufgrund der Einbeziehung des 7. EEF in den Haushaltsplan würde sie auch den Gesamtaufwand der Gemeinschaft für die Entwicklungskooperation deutlicher zum Ausdruck bringen.

II.2 Ausgaben nach Bereichen

1. EAGFL

a) Grundkonzept

Die Agrarpolitik der nächsten Jahre wird die Notwendigkeit widerspiegeln, die GAP bei gleichzeitiger Wahrung der ihr zugrundeliegenden Grundsätze an die veränderte gesamtwirtschaftliche Konstellation und die neue Marktlage anzupassen.

Dies bedeutet, daß

— die Gesamtausgaben des EAGFL-Garantie durch Befolgung der „finanziellen Leitlinie", wonach sich die Ausgaben nicht rascher erhöhen dürfen als die Einnahmen, unter Kontrolle gebracht werden. Mehrausgaben würden durch „automatische Stabilisatoren" aufgefangen;

— die Ausgaben für die GAP umstrukturiert und rationalisiert werden: Förderung der Strukturanpassungen, Konzentration der Maßnahmen.

b) Ausgaben des EAGFL, Abteilung Garantie

Die Vorausschätzungen für die Ausgaben des EAGFL-Garantie im Zeitraum 1988 bis 1992 stehen im

Tabelle 4

Ausgaben 1987 bis 1992 — Mittel für Verpflichtungen
Mio. ECU

	Zu Preisen von 1987							Durchschnittliche Wachstumsrate in %
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1992/1987
1. EAGFL, Garantie		25 780	26 420	27 090	27 770	28 490	29 210	2,5
2. Strukturelle Interventionen		7 230	7 440	9 460	10 860	12 450	14 290	14,6
3. Politik in anderen Bereichen		2 600	2 990	3 490	3 750	4 470	5 010	
4. Erstattungen und Verwaltungsausgaben		7 300	7 620	6 280	5 840	5 450	5 430	−5,7
5. Neue Bereiche der Gemeinschaftspolitik		0	500	1 100	1 700	2 200	2 800	
6. Insgesamt		42 910	44 970	47 420	49 920	53 060	56 740	5,8
Wachstumsrate in %			*4,80*	*5,45*	*5,27*	*6,29*	*6,94*	

Tabelle 5

Ausgaben 1987 bis 1992 — Mittel für Zahlungen
Mio. ECU

	Zu Preisen von 1987							Durchschnittliche Wachstumsrate in %
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1992/1987
1. EAGFL, Garantie		25 780	26 420	27 090	27 770	28 490	29 210	*2,5*
2. Strukturelle Interventionen		6 210	6 540	8 190	9 170	10 430	11 630	*13,4*
3. Politik in anderen Bereichen		2 450	2 580	3 210	3 330	3 770	4 340	
4. Erstattungen und Verwaltungsausgaben		7 300	7 620	6 280	5 840	5 450	5 430	*−5,7*
5. Neue Bereiche der Gemeinschaftspolitik ..		0	200	600	1 000	1 500	2 100	
6. Insgesamt		41 740	43 360	45 370	47 110	49 640	52 710	*4,8*
Wachstumsrate in %			*3,88*	*4,64*	*3,84*	*5,37*	*6,18*	

Anmerkungen:
Bereich (2) „Strukturelle Interventionen" = Strukturfonds + Fischerei
(3) „Politik in anderen Bereichen" = Forschung, sonstige innergemeinschaftliche Interventionspolitiken + Zusammenarbeit in Entwicklungsfragen.
(4) „Erstattungen und Verwaltungsausgaben" = Erstattungen an die Mitgliedstaaten, Korrektur der Haushaltsungleichgewichte + Verwaltungsausgaben.

Einklang mit dem Grundsatz der Haushaltsdisziplin, daß die Ausgaben für die Marktinterventionen, wie sie 1984 festgelegt wurden, sich nicht rascher erhöhen dürfen als die Eigenmittel. Grundlage für die Ausgabenvorausschätzung sind die voraussichtlichen tatsächlichen Ausgaben im Jahr 1987 ohne die Übertragungen aus 1986, d. h. ein Betrag, der um 2 800 Mio. ECU höher ist als der Ansatz im Haushaltsvorentwurf. Die sich aus der Anwendung der Haushaltsdisziplin ergebenden Ausgabengrenzen sind der *Tabelle 6* zu entnehmen.

Es ist darauf hinzuweisen, daß im Zeitraum 1988 bis 1992 Ausgaben durch die Beseitigung der Interventionsbestände in öffentlicher Lagerhaltung oder durch Minderung ihres Buchwerts entsprechend ihrem tatsächlichen Marktwert entstehen. Je nach den gewählten Optionen für die Beseitigung der Bestände und ihrem Zeitplan dürften sich die Ausgaben auf 5 bis 6 Mrd. ECU (nach Berücksichtigung der Einsparungen bei den Lagerhaltungskosten) belaufen. Diese Ausgaben müssen in den durch die Haushaltsdisziplin vorgeschriebenen Grenzen gedeckt werden.

Den Vorausschätzungen für die Ausgaben im Zeitraum 1988 bis 1992 liegen zwei wesentliche Prämissen zugrunde:

— Der Grundsatz der Leitlinien wird auf die realen Ausgaben im Jahr 1987 angewendet und

— die 1987 getätigten Ausgaben werden zu 100 % im Jahr 1987 finanziert, d. h., es werden keine Ausgaben auf die folgenden Jahre übertragen.

Tabelle 6

Ausgaben des EAGFL-Garantie 1987 bis 1992 (zu Preisen von 1987)
in Mio. ECU

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
1. Nettoausgaben (geänderte finanzielle Leitlinie) . .		23 629	24 243	24 905	25 566	26 275	26 984
2. Zuckerabgaben, Nahrungsmittelhilfe und Erstattungen an die AKP-Staaten		2 154	2 180	2 189	2 202	2 215	2 230
3. Insgesamt		25 783	26 423	27 094	27 768	28 490	29 214
— gerundet		25 780	26 420	27 090	27 770	28 490	29 210
Wachstumsrate in %			2,5	2,5	2,5	2,6	2,5

In den Jahren 1988 bis 1992 würde das Wachstum der Ausgaben des EAGFL somit auf rund 2,5% im Jahr begrenzt.

2. Fischerei und Seefischerei

Infolge des EG-Beitritts Portugals und Spaniens hat sich die Zahl der Fischer verdoppelt und die Fangkapazität um 75% erhöht.

Entsprechend den Aussichten für 1988 bis 1992

a) werden die Ausgaben für die Marktorganisationen, für Fischereiabkommen und Forschung ungefähr ebenso stark ansteigen wie das BSP, d. h. wie die vorgeschlagene neue Eigenmittelgrundlage;

b) wird der neue, vom Rat am 17./18. Dezember 1986 angenommene Strukturplan für 1987 bis 1997 durchgeführt. In diesem Plan ist insbesondere vorgesehen, eine rentable Fischereiflotte einzuführen, das Angebot der Nachfrage anzupassen und die sozialpolitischen Folgen dieser Veränderung abzumildern. Die Finanzierung wird EIB-Darlehen und Zuweisungen aus dem Gesamthaushaltsplan einschließen; für die ersten fünf Jahre hat der Rat Haushaltsmittel in Höhe von 800 Mio. ECU genehmigt (einschließlich der Ausgaben für den EAGFL, Abteilung Ausrichtung);

   die Mittelbindungen dürften in konstanten Preisen von 140 Mio. ECU (1988) schrittweise auf 200 Mio. ECU (1992) ansteigen, wobei die Zahlungen mit einer Verzögerung von rund zwei Jahren erfolgen.

3. Die Strukturfonds als stützender Faktor für den Zusammenhalt

a) Politischer Rahmen

Die Reformvorschläge der Kommission für die Durchführung der Einheitlichen Akte (Artikel 130 D) beinhalten folgende Grundsätze:

1. Unabhängige Aktionen der Gemeinschaft, für die die Strukturfonds und die Finanzinstrumente eingesetzt werden, müssen die nationalen Maßnahmen wirkungsvoll ergänzen.

2. Die Kommission muß die Kohärenz der nationalen und gemeinschaftlichen Maßnahmen gewährleisten.

3. Die Fonds werden sich auf vier vordringliche Probleme konzentrieren: unterentwickelte Gebiete, Niedergang der Industrie, Langzeitarbeitslosigkeit der Jugendlichen und Landwirtschaft.

4. Die Unterstützung durch die Fonds wird überwiegend durch Programme erfolgen, die eine Dezentralisierung, eine reale, im voraus vorgenommene sozioökonomische Umlage und eine tatsächliche Überprüfung der Effizienz ermöglichen. Die gemeinsame Verwaltung der Programme durch Gemeinschaft und Mitgliedstaaten erleichtert Mittelstreichungen, falls diese erforderlich werden.

5. Bei ihren Maßnahmen zur Unterstützung der strukturell unterentwickelten Gebiete wird sich die Kommission darum bemühen, den Einsatz der verfügbaren nationalen, regionalen und örtlichen Ressourcen zu fördern.

   Der überwiegende Teil der Mittel des Regionalfonds und fast die Hälfte der Mittel des Sozialfonds werden diesen Gebieten zur Verfügung gestellt werden.

6. Bestimmte, normalerweise mit Mitteln des EAGFL, Abteilung Ausrichtung, finanzierte Maßnahmen, wie Drainagearbeiten oder ländliche Infrastrukturvorhaben sollten nun allein über den Regionalfonds oder mit Gemeinschaftsdarlehen bestritten werden.

b) Ausgabenvorausschau

In Anbetracht der zentralen Rolle der Strukturfonds für den Zusammenhalt schlägt die Kommission vor,

die realen Ausgaben für die Fonds bis 1992 zu verdoppeln (Verpflichtungsermächtigungen).

Die Vorausschätzungen stützen sich auf folgende Hypothese für die Umsetzung dieses generellen Grundsatzes:

Solange die Reform der Fonds noch aussteht, dürften die Mittelbindungen für 1988 real um 3 % steigen. Diese Wachstumsrate entspricht weitgehend der in der „Finanziellen Vorausschau 1987 bis 1990" des vergangenen Jahres geschätzten Entwicklung des Sozialfonds (rund 3 %) und des Regionalfonds (rund 2 % bei gleichbleibenden Preisen).

Nach der Reform werden der Kommission und den Begünstigten der Fonds wesentlich größere Mittel zur Verfügung stehen. Um das 1988 unveränderte Niveau aufzufangen und dennoch eine Verdoppelung innerhalb von fünf Jahren zu erreichen, wird vorgeschlagen, 1989 besondere finanzielle Anstrengungen zu unternehmen (+28 %). In den darauffolgenden Jahren dürften die jährlichen Zuwachsraten bei rund 15 % liegen.

4. Forschung

Der durch die Einheitliche Akte eingeführte Artikel 130i EWGV sieht folgendes vor:

„1. Die Gemeinschaft stellt ein mehrjähriges Rahmenprogramm auf, in dem alle ihre Aktionen zusammengefaßt werden. Das Rahmenprogramm legt die wissenschaftlichen und technischen Ziele, ihre jeweilige Prioritätsstufe, die Grundzüge der geplanten Aktionen, den für notwendig erachteten Betrag und die Einzelheiten der finanziellen Beteiligung der Gemeinschaft am gesamten Programm sowie die Aufteilung dieses Betrages auf die verschiedenen geplanten Aktionen fest.

2. Das Rahmenprogramm kann je nach Entwicklung der Lage angepaßt oder ergänzt werden."

Die Vorausschätzungen spiegeln den Rahmenvorschlag der Kommission für 1987 bis 1991 wider (7 735 Mio. in laufenden Preisen). In diesem Vorschlag wird den Informationstechnologien, der Energie und der Anwendung der Neuen Technologien in der Industrie, der Telekommunikation und der Lebensqualität besonderes Gewicht verliehen.

1992 dürfte ein Übergangsjahr sein, bei dem das Niveau der Haushaltsmittel etwas niedriger liegt.

5. Sonstige interne politische Maßnahmen

Unter dieser Überschrift sind die Mittel für alle übrigen internen politischen Maßnahmen zusammengefaßt, so z. B. für Umweltpolitik, Mittelmeerprogramme, Verkehr, Energie und Industrie.

Der entsprechende Gesamtbetrag an Mittelbindungen (und Zahlungen) dürfte um annähernd den Höchstsatz für nichtobligatorische Ausgaben steigen. Die neuen Tätigkeiten im Zuge der Durchführung der Einheitlichen Akte können aus den für die neuen Politiken vorgesehenen Mitteln finanziert werden (Punkt 9).

6. Entwicklungskooperation

Nahezu 50 % der in den Gesamthaushaltsplan eingestellten Mittel für Entwicklungskooperation entfallen auf die Nahrungsmittelhilfe. Die Schätzungen beruhen auf der Hypothese, daß

— das Verhältnis zwischen gemeinschaftlichen (einschließlich EEF) und nationalen Entwicklungsanstrengungen im wesentlichen unverändert bleiben wird,

— der Anteil der Verpflichtungen aus dem Gemeinschaftshaushalt am BSP konstant bleiben wird,

— der Europäische Entwicklungsfonds — entsprechend der Absicht der Kommission und den wiederholt erhobenen Forderungen des Europäischen Parlaments — in den Gesamthaushaltsplan einbezogen wird.

  Bei den Zahlen ist die Einbeziehung des nächsten (7.) EEF in den Haushaltsplan zugrunde gelegt worden. Hieraus erklärt sich der erhebliche Anstieg der Mittel im Zeitraum 1991 bis 1992.

Da die tatsächlichen Kosten von den Verhandlungen mit den betreffenden Ländern abhängen, sind die angegebenen Zahlen als vorläufige Schätzungen zu betrachten.

7. Erstattungen an die Mitgliedstaaten

Die Zahlen unter dieser Überschrift enthalten im wesentlichen folgendes:

a) 1987 bis 1991: Schätzung der Erstattungen an Spanien und Portugal gemäß Artikel 187 und 374 der Beitrittsakte (degressiv gestaffelter Teil der Mehrwertsteuer-Eigenmittel und ergänzende Beiträge):

   1987: 70 %; 1988: 55 %; 1989: 40 %; 1990: 25 %; 1991: 5 %;

b) 1987 bis 1989: jährlich 250 Mio. ECU für die Rückzahlung der 1984 von den Mitgliedstaaten gewährten Vorschüsse.

(Gemäß dem Vorschlag der Kommission über die eigenen Mittel wird davon ausgegangen, daß die Erhebungskostenerstattung bei Zöllen, Agrarabschöpfungen und Zuckerabgaben in Höhe von 10 % gestrichen wird.)

8. Verwaltungsausgaben

Der voraussichtliche Anstieg der Verwaltungsausgaben (alle Organe) entspricht einem äußerst bescheidenen realen Wachstum von rund 1 % im Jahresdurchschnitt.

9. Neue Politiken

Für die neuen Politiken sind zusätzliche Mittel vorgesehen worden. Dabei kann es sich sowohl um völlig

neue Politiken als auch um Maßnahmen handeln, die eine Stärkung bestimmter spezifischer Aspekte bereits bestehender Politiken zum Gegenstand haben. Zwei Bereiche gilt es zu berücksichtigen:

a) Die Verwirklichung des Binnenmarktes wird zwangsläufig mit neuen Ausgaben einhergehen. Ist das Hauptziel einer besseren Verteilung der Produktionsfaktoren erreicht, so müßte dies natürlich zu einem Wachstumsschub führen und sich positiv auf die Beschäftigungslage auswirken. Freilich könnte auch eine Schwächung der Kohäsion die Folge sein (soziale und regionale Aspekte der Vollendung des Binnenmarktes), da bei einer besseren Verteilung der Produktionsfaktoren in der Regel eine gewisse Verlagerung zu den dynamischeren Regionen hin erfolgt. Ein Teil der zusätzlichen Mittel, die aufgrund des höheren makroökonomischen Wachstums zur Verfügung stehen, müßte daher dem Haushaltsplan der Gemeinschaft zugewiesen werden, damit die Ziele der Einheitlichen Akte auf dem Gebiet der Kohäsion erreicht werden können, indem das Gleichgewicht zwischen den Regionen hinsichtlich der positiven Wachstumseffekte wiederhergestellt wird.

b) Der grenzüberschreitende Charakter der Umweltprobleme macht ein Vorgehen auf Gemeinschaftsebene erforderlich. Hierzu werden in erster Linie Vorschriften erlassen werden. Die damit verbundenen Kosten werden sich wahrscheinlich nicht in gleicher Weise auf die Mitgliedstaaten verteilen wie die daraus entstehenden Vorteile. Die Gemeinschaft sollte daher geeignete Maßnahmen einführen, die auf ein ausgewogeneres Verhältnis zwischen den Kosten und Vorteilen einer solchen Umweltpolitik gerichtet sind. Hierzu könnte ein Umweltfonds eingerichtet werden.

   Die für die Verpflichtungsermächtigungen im Jahr 1992 vorgesehenen 5% dürften den Gemeinschaftsorganen den entsprechenden Spielraum lassen, eine angemessene Lösung für die aufgeworfenen Probleme zu finden.

10. Korrektur der Haushaltsungleichgewichte

Die Schätzungen (in Ausgabenäquivalenten) sind zwangsläufig als vorläufig zu betrachten. Sie greifen einem Beschluß über den Korrekturmechanismus nicht vor.

III. Einnahmen für 1988 bis 1992

Tabelle 7 enthält die Vorausschätzungen 1988 bis 1992.

a) Abschnitt I der Tabelle zeigt die Ergebnisse einer „Vorausschätzung bei unveränderter Politik": Entwicklung der bisherigen eigenen Mittel bei einem MwSt-Abrufsatz von 1,4%.

   Grundlage der Vorausschätzung ist eine vorläufige Revision der Eigenmittel 1987. Die Zahlen für 1988 entsprechen zu jeweiligen Preisen genau den Zahlen, die der BAEM (Beratender Ausschuß für Eigene Mittel) in seiner Sitzung vom 23. Januar 1987 gebilligt hat. Es handelt sich daher um vorläufige Zahlen. Die endgültigen Zahlen sollen vom BAEM in seiner Sitzung im April im Hinblick auf den Haushaltsvorentwurf für 1988 festgesetzt werden.

   Das Gesamtaufkommen an Zöllen, Agrarabschöpfungen und Zuckerabgaben wird sich voraussichtlich zu konstanten Preisen verringern. Bei den Schätzungen des Zollaufkommens wird ein weiterer Rückgang der Zolleinnahmen infolge der Uruguay-Runde und der schrittweisen Integration Spaniens und Portugals berücksichtigt. Bei den Schätzungen der Agrarabschöpfungen, bei denen ein Rückgang der Getreideeinfuhren EUR-10 in Aussicht genommen wird, wird auch berücksichtigt, daß Portugal ab 1991 alle Agrarabschöpfungen abzuführen hat. Die durchschnittliche Wachstumsrate der MwSt-Einnahmen entspricht der Wachstumsrate des BSP; die Zahlen für 1989 tragen dem Umstand Rechnung, daß Portugal von diesem Jahr ab die MwSt-Regelung anwendet.

   Die Gesamteinnahmen beim gegenwärtigen MwSt-Abrufsatz von 1,4% erhöhen sich um etwa 1% jährlich, d. h. etwas mehr als ein Drittel der BSP-Wachstumsrate. Die Einnahmen bei unveränderter Politik würden in diesem Fall 1992 rund 39 700 Mio. ECU betragen — dieser Betrag würde nur 75% der Zahlungsermächtigungen decken.

b) Abschnitt II der Tabelle enthält die Extrapolationen der Zahlen für 1987 unter folgenden theoretischen Bedingungen:

   1. Die Gesamteinnahmen 1988 bis 1992 entsprechen einem konstanten Prozentsatz des BSP;

   2. ein konstanter BSP-Prozentsatz ist gleich

      — entweder dem Verhältnis tatsächliche Eigenmittel/BSP 1987 — Fall in Zeile II. a. In diesem Fall entsprechen die Einnahmen 1987 per definitionem den Einnahmen bei einem MwSt-Abrufsatz von 1,4%. In späteren Jahren entspricht das Wachstum der Einnahmen dem Wachstum des BSP. Dabei ergibt sich für 1992 ein Betrag von 43 110 Mio. ECU — d. h. rund 9% mehr als bei „unveränderter Politik". Mit anderen Worten: Der Umstand, daß die bisherigen Eigenmittel in geringerem Umfang wachsen als das BSP, kostet 1992 etwa 9% der Einnahmen;

      — oder dem Verhältnis tatsächliche Ausgaben/BSP 1987 (rund 1,2%) — Fall in Zeile II. In diesem Fall liegt der Betrag etwa 25% über der „Ziffer bei unveränderter Politik", reicht jedoch zur Deckung der Ausgaben 1992 nicht aus.

c) Abschnitt III zeigt zeigt die Entwicklung der Einnahmen bei dem vorgeschlagenen BSP-Abrufsatz von 1,4%. Die entsprechende Schätzung ergibt für 1992 einen Betrag von 57 650 Mio. ECU.

   Ein Vergleich mit dem Ausgabenvoranschlag ergibt, daß bei einem BSP-Abrufsatz von 1,4%

   — die Mittel für *Verpflichtungen* 1992 98% der Einnahmen ausmachen,

— die Mittel für *Zahlungen* 1992 rund 91 % der Einnahmen (1,28 % des BSP) in Anspruch nehmen, wobei ein ungenutzter Spielraum von 9 % oder rund 5 000 Mio. ECU verbleiben würde.

Tabelle 7

Entwicklung der Eigenmittel 1987 bis 1992
Mio. ECU

	1986	Zu Preisen von 1987						durchschnittliche Wachstumsrate in %
		1987	1988	1989	1990	1991	1992	
I. Vorausschätzung bei unveränderter Politik								
1. Zölle		8 661	8 994	8 730	8 447	8 153	7 840	*−2,0*
2. Agrarabschöpfungen und Zuckerabgaben		2 995	2 791	2 751	2 713	2 824	2 785	*−1,4*
3. 1,4 % MwSt		25 851	25 936	26 692	27 328	28 032	28 753	*2,2*
4. Verschiedenes		274	279	285	290	296	302	*2,0*
5. Gesamtbetrag bei 1,4 % MwSt		37 781	38 000	38 458	38 778	39 305	39 680	*1,0*
— gerundet		37 780	38 000	38 460	38 780	39 310	39 680	*1,0*
— Wachstumsrate %			*0,6*	*1,2*	*0,8*	*1,4*	*0,9*	
II. BSP-Obergrenze								
a) entspricht in etwa den Einnahmen 1987 (1,047 %)		37 800	38 810	39 820	40 910	41 990	43 110	2,7
b) entspricht den Ausgaben 1987 (1,2 %)		43 330	44 490	45 640	46 890	48 130	49 410	2,7
III. Vorgeschlagene BSP-Obergrenze 1,4 % (gerundet)		50 550	51 900	53 250	54 700	56 150	57 650	2,7
— Wachstumsrate %			*2,6*	*2,7*	*2,7*	*2,7*	*2,7*	

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 08 21, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51
ISSN 0722-8333